

# Danmark og NORDEFCO

*En casestudie av Danmarks deltakelse i  
Nordic Defence Cooperation i perioden  
2010-2013*

Helene Cecilie Christiansen



Masteroppgave ved Institutt for Statsvitenskap

UNIVERSITETET I OSLO

31.10.2014

# Danmark og NORDEFCO

*En casestudie av Danmarks deltagelse i  
Nordic Defence Cooperation i perioden  
2010-2013*

© Helene Cecilie Christiansen

2014

Danmark og NORDEFCO.

En casestudie av Danmarks deltakelse i Nordic Defence Cooperation i perioden 2010-2013

Helene Cecilie Christiansen

<http://www.duo.uio.no/>

Antall ord: 33 502

Trykk: OkPrintshop

# Sammendrag

Flernasjonale samarbeid står høyt på den politiske agendaen i Europa (Hilde 2014: 34). Fra 2007 har det nordiske forsvarssamarbeidet blitt intensivert, og i 2010 ble samarbeidsstrukturen Nordic Defence Cooperation (NORDEFECO) opprettet. Danmark har blitt ansett å være landet som har vært mest tilbakeholdent i samarbeidet. Regjeringen Helle Thorning Schmidt overtok regjeringsmakten i oktober 2011, og uttrykte en ambisjon om at Danmark skulle øke sin deltakelse i samarbeidet. Halvveis i regjeringsperioden hevder imidlertid danske forskere at lite har skjedd.

Denne studien er en kvalitativ casestudie av Danmarks deltakelse i NORDEFECO i perioden 2010-2013, utført som en totrinnsanalyse. Analyse 1 tar for seg Danmarks deltakelse i NORDEFECO-aktiviteter i perioden, med hensikt å undersøke om deltakelsen har økt etter regjeringsskiftet i 2011. En samlet vurdering viser at Danmark har økt sin deltakelse både i form av antall aktiviteter og ved å delta i mer forpliktende samarbeid. Økningen kan imidlertid ikke uten videre tilskrives regjeringsskiftet. Analyse 2 søker å forklare denne økningen gjennom å identifisere beslutningsprosessene for Danmarks deltakelse i NORDEFECO, herunder hvilke faktorer som påvirker beslutningstakerne. Analyse 2 viser at beslutningene om Danmarks deltakelse i NORDEFECO i all hovedsak er en prosess mellom Forsvarskommandoen og Forsvarsministeriet. Disse to aktørene har samme pragmatiske standpunkt til spørsmålet, nemlig at Danmark deltar dersom det anses som hensiktsmessig, i form av «operasjonell eller økonomisk merverdi». Som en konsekvens av regjeringsskiftet i 2011, det danske formannskapet i NORDEFECO i 2012, utviklingen av NORDEFECO som struktur og tilbaketrekningen fra Afghanistan, synes aktørene å anse dansk deltakelse som mer hensiktsmessig, og dette har påvirket økningen i Danmarks deltakelse i perioden. Datagrunnlaget for studien er semistrukturerte intervjuer med nøkkelinformanter i Danmark og Norge, samt dokumentanalyse. Studien illustrerer at andre faktorer enn ønske om innsparinger også påvirker medlemslandenes deltakelse i samarbeidet.

# Forord

Denne masteroppgaven hadde ikke vært mulig uten hjelp og støtte fra flere bidragsytere.

Først og fremst vil jeg takke min veileder Paal Sigurd Hilde ved Institutt for Forsvarsstudier for god og tålmodig veiledning gjennom hele prosessen – selv da den ble litt lenger enn planlagt.

Jeg vil også takke Magnus Eriksson i Forsvarsdepartementet, Tommy Jelling Andersen i Forsvarskommandoen i Danmark og Håkon Lunde Saxi ved Institutt for Forsvarsstudier for hjelp til å komme i kontakt med informanter til intervjuene mine. Den hjelpen var helt essensiell for gjennomføringen av studien. En spesiell takk til Magnus som tok meg med ut i «felten» underveis, og til Trond Heimvik i FD for svar på mange tekniske spørsmål om aktiviteter innenfor NORDEFECO-strukturen. Jeg vil også rette en stor takk til informantene som sa seg villige til å stille opp til intervju.

En stor takk rettes til mamma og pappa for støtte gjennom hele prosessen, og spesiell takk til pappa for utrettelig korrekturlesning og innspill underveis. Jeg vil også takke min kloke bestefar som har bidratt med militærfaglig innsikt hele veien.

Jeg vil også takke mine medstudenter på Blindern, og alle mine venner utenfor Blindern som har holdt ut med meg gjennom hele denne prosessen. Jeg gleder meg til å se dere mye mer i månedene fremover.

Alle bidragsyterne har kun bidratt positivt, og alle eventuelle feil i oppgaven er mine egne.

# Innholdsfortegnelse

<b>1</b>	<b>Innledning</b>	<b>1</b>
1.1	Tidligere forskning på nordisk forsvarssamarbeid og plassering av studien i litteraturen	3
1.2	Analytiske rammeverk og fremgangsmåte	4
1.3	Metode	7
1.4	Oppgavens struktur	13
<b>2</b>	<b>Bakgrunn</b>	<b>14</b>
2.1	Utviklingen av Danmarks forsvarspolitik i perioden 1990-2014	14
2.2	Intensivering av det nordiske forsvarssamarbeidet	21
<b>3</b>	<b>Analytiske rammeverk</b>	<b>26</b>
3.1	Analytisk rammeverk for analyse 1	26
3.2	Analytisk rammeverk for analyse 2	28
3.3	Foreign Policy Analysis (FPA)	29
3.4	Anvendelse og tilpasning av modellen	30
3.5	Operasjonalisering og antakelser	33
<b>4</b>	<b>Analyse 1: Danmarks deltakelse i NORDEFECO i perioden 2010-2013</b>	<b>40</b>
4.1	Analyse	40
4.2	Konklusjon for analyse 1	54
<b>5</b>	<b>Analyse 2: Hva forklarer utviklingen i Danmarks deltakelse i NORDEFECO i perioden 2010-2013?</b>	<b>56</b>
5.1	Spørsmål 1. Involverte aktører og prosessen mellom dem	56
5.2	Spørsmål 2. Hvilke standpunkt har aktørene?	61
5.3	Spørsmål 3. Hvilke faktorer påvirker aktørenes standpunkt?	64
5.4	Konklusjon	81
<b>6</b>	<b>Konklusjon</b>	<b>84</b>
6.1	Formål, problemstillinger og fremgangsmåte	84
6.2	Funn	85
6.3	Implikasjoner	87
	<b>Litteraturliste</b>	<b>89</b>
	<b>Vedlegg 1 Intervjuguider</b>	<b>98</b>

<b>Tabell 1.1 Informanter</b> .....	10
<b>Tabell 4.1 De nordiske landenes deltakelse i nye NORDEFECO-aktiviteter pr. år i perioden 2010-2013</b> .....	41
<b>Tabell 4.2: Nye NORDEFECO-aktiviteter og deltakerland i 2010</b> .....	42
<b>Tabell 4.3 Nye NORDEFECO-aktiviteter og deltaker land i 2011</b> .....	44
<b>Tabell 4.4: Nye NORDEFECO-aktiviteter og deltakerland i 2012</b> .....	45
<b>Tabell 4.5 Nye NORDEFECO-aktiviteter og deltakerland i 2013</b> .....	46
 <b>Figur 2.1: Organiseringen av NORDEFECO med eksempler på samarbeidsaktiviteter ..</b>	24





# 1 Innledning

Flernasjonale samarbeid står høyt på den politiske agendaen i Europa (Hilde 2014: 34). Den økonomiske krisen har satt forsvarsbudsjettene i de europeiske landene under sterkt press. Samtidig blir oppgavene som forsvarsektoren forventes å utføre stadig mer sammensatte, og kostnadene for høyteknologisk forsvarsmateriell har økt (Diesen and Syrén 2007). Som en konsekvens er landenes evne til å investere i forsvarsektoren svekket. Små staters evner til å opprettholde nasjonale forsvar utfordres (Saxi 2011: 11), og NATO har ytret bekymring for den økonomiske situasjonens påvirkning på alliansens evner til å ivareta sentrale oppgaver (Nato 2014a). Flernasjonalt forsvarssamarbeid er en måte å møte disse utfordringene på (Diesen og Syrén 2007; Forsvarsdepartementet 2013; Nato 2014a; Saxi 2011: 11), og synes å få stadig større politisk prioritet. Under NATO-toppmøtet i Wales i september 2014 understreket alliansens regjeringssjefer betydningen av flernasjonalt samarbeid (Hilde 2014: 36; Nato 2014b), og det ble vedtatt en Defence Planning Package som definerer noen prioriteringer for utviklingen av NATOs felles militære evner (ibid.). I erklæringen fastslås det blant annet at flernasjonalt forsvarssamarbeid anses som svært viktig for å «opprettholde NATOs evner til å håndtere fremtidige trusler og utfordringer»<sup>1</sup> (Nato 2014b).

Ulike rammer for flernasjonalt forsvarssamarbeid har utviklet seg de senere årene (ibid.). NATO har Smart Defence som ble vedtatt i 2012 (Nato 2014a), mens EU har sitt Pooling and Sharing-konsept (European Defence Agency 2014). Begge konseptene har til hensikt å fremme samarbeid om utvikling, anskaffelse, vedlikehold og bruk av militære kapasiteter (European Defence Agency 2014; Nato 2014a). I 2013 tok Tyskland initiativ til et såkalt Framework Nations Concept, der hensikten er at europeiske NATO-land med store forsvar skal inkludere mindre land i langsiktige samarbeid om militære evner (ibid.). Det seneste tilskuddet er Storbritannias initiativ Joint Expeditionary Force (JEF), som tar utgangspunkt i operativt samarbeid (ibid.). De nordiske landene har lange tradisjoner for forsvarssamarbeid, og mot slutten av 2000-tallet ble samarbeidet intensivert (Britz 2012: 223; Forsberg 2013: II61–II62; Saxi 2011: 15–16, 2013: 68). Denne videreutviklingen må sees i sammenheng med denne konteksten (Britz 2012; Forsvarsdepartementet 2013).

---

<sup>1</sup> Alle oversettelser i oppgaven er mine.

De økonomiske utfordringene er spesielt store for mindre stater med små forsvar (Saxi 2011: 11; Westberg 2013: 64). Kutt i forsvarssektoren kan nå et slikt punkt at de militære evnene blir så små at de ikke lenger er kostnadseffektive å opprettholde eller hensiktsmessige å ta i bruk rent teknisk. De når en såkalt «kritisk masse» (Saxi 2011: 11). Økt samarbeid om kan avhjelpe situasjonen (ibid.), og nettopp det var bakgrunnen for den svensk-norske mulighetsstudien som ble utarbeidet av de daværende forsvarssjefene i Sverige og Norge, Håkan Syrén og Sverre Diesen i 2007 (Diesen og Syrén 2007). I studien ble det presentert konkrete forslag til samarbeid mellom Sverige og Norge, Mulighetsstudien ble fulgt av initiativer som resulterte i opprettelsen av samarbeidsstrukturen NORDEFCO i 2009 (Forsberg 2013: II61–II62; Saxi 2011: 16–19). Alle tidligere strukturer for nordisk forsvarssamarbeid ble inkorporert i NORDEFCO (Forsberg 2013: II72; Nordefco 2012a: 4). NORDEFCO utgjør den primære nåværende rammen for forsvarssamarbeid mellom de nordiske landene (Forsvarsdepartementet 2013). Den overordnede målsetningen med samarbeidet er å styrke de nordiske landenes forsvarsevne gjennom «å utforske felles synergier og legge til rette for felles løsninger» (Nordefco 2013b: 6). NORDEFCO ble opprettet før NATO lanserte sitt Smart Defence-konsept, men har likevel blitt omtalt som et eksempel på Smart Defence-samarbeid (Forsvarsdepartementet 2011: 59; Hækkerup, Wallin, Barth Eide, og Enström 2012).

NORDEFO er ikke en forsvarsallianse, og omtales som en samarbeidsstruktur. Samarbeidet er ment som et supplement til landenes medlemskap i EU og NATO (Nordefco 2012a: 4), og alle de nordiske landene<sup>2</sup> er medlem av strukturen. Mens Norge, Sverige og Finland har gitt det nordiske forsvarssamarbeidet økt politisk prioritet (Forsberg 2013: II72), har Danmark vært tilbakeholdne (Archer 2010: 48; Christiansson, Westberg og Wiklund 2012; Saxi 2011, 2011: 55). Til tross for vesentlige økonomiske utfordringer i den danske forsvarssektoren (Forsvarsministeriet 2009) har deres ambisjoner for NORDEFCO har blitt omtalt som «mikroskopisk lave» (Christiansson, Westberg og Wiklund 2012: 29), og manglende vilje til å delta i forpliktende samarbeidsaktiviteter har blitt brukt som eksempel på Danmarks lave prioritering av NORDEFCO (ibid.). Regjeringsskiftet i Danmark i 2011 ga imidlertid utsikter til at dette kunne endre seg. I regjeringsgrunnlaget gir Regjeringen Helle Thonrning Schmidt

---

<sup>2</sup> Norge, Sverige, Finland og Danmark er medlem av alle deler av samarbeidet. Island har ikke et operativt forsvar, og deltar ikke i de operative delene av samarbeid på det militære nivået (Nordefco 2012a: 4).

uttrykk for ambisjoner om at Danmark skulle øke sin deltakelse i det nordiske forsvarssamarbeidet (Regeringen 2011: 40, 42). Halvveis i regjeringsperioden mener imidlertid danske forskere (Ringsmose 2013; Vedby Rasmussen 2014) at lite har skjedd med Danmarks satsning på NORDEFCO:

«Hvis man [...] hørte til dem, der havde en forventning om, at Danmark ville komme til at investere mere i nordisk sikkerheds – og forsvarspolitisk samarbejde, var man lovlig undskyldt» (Ringsmose 2013).

Synspunktene synes imidlertid ikke å være basert på forskning, og denne studien tar for seg Danmarks deltakelse i NORDEFCO i perioden 2010-2013. Studiens formål er todelt, og er gjennomført som en totrinnsanalyse. I analyse 1 undersøkes Danmarks deltakelse i NORDEFCO i perioden 2010-2013, med hensikt å kartlegge hvorvidt deltakelsen har økt etter regjeringsskiftet i 2011. Analyse 1 viser at deltakelsen har økt i perioden, men utviklingen kan ikke uten videre knyttes til regjeringsskiftet. Basert på dette funnet søker analyse 2 å analysere hvilke faktorer som forklarer økningen.

Studien har følgende to problemstillinger:

- 1) Har Danmarks deltakelse økt etter regjeringsskiftet i 2011?
- 2) Hva kan forklare økningen i Danmarks deltakelse i NORDEFCO i perioden 2010-2013?

## **1.1 Tidligere forskning på nordisk forsvarssamarbeid og plassering av studien i litteraturen**

Tidligere forskning på nordisk forsvars- og sikkerhetssamarbeid har noe ulik tematikk. En del av forskningen konsentrerer seg om hvorvidt det finnes en såkalt nordisk modell for forsvars-, sikkerhets- og utenrikspolitikk.<sup>3</sup> Denne delen av litteraturen omhandler i stor grad nordisk samarbeid om internasjonale fredsoperasjoner under og etter den kalde krigen. En annen del av litteraturen er mer strategiske studier som søker å kartlegge muligheter og begrensninger for dypere nordisk samarbeid om forsvars- sikkerhets- og utenrikspolitikk<sup>4</sup> (Christiansson,

---

<sup>3</sup> Se f.eks. (Doeser 2012; Jakobsen 2006, 2007; Mouritzen 1995; Westberg 2012)

<sup>4</sup> Se f.eks. (Christiansson, Westberg, and Wiklund 2012; Saxi 2011; Tiilikainen and Korhonen 2011)

Westberg og Wiklund 2012; Saxi 2011; Tiilikainen og Korhonen 2011). En tredje retning har som formål å finne årsakene til at et omfattende nordisk samarbeid på disse områdene ikke har lyktes tidligere, hvorfor samarbeidet tilsynelatende ser ut til å ha fått fotfeste de senere årene og hva som gjør at det intensiverte samarbeidet gir resultater eller ikke.<sup>5</sup>

Det er behov for akademisk analyse av den seneste utviklingen av det nordiske forsvarssamarbeidet og hvorfor samarbeidet har fått økt betydning mot slutten av 2000-tallet (Forsberg 2013: II63). Denne studien søker å bidra til den sistnevnte delen av litteraturen. De overnevnte bidragene tar for seg samarbeidet som helhet. Medlemslandenes grad av deltakelse i NORDEFCO og hvilke faktorer som påvirker deres deltakelse er imidlertid en del av det overordnede spørsmålet om drivkrefter og suksesskriterier for samarbeidet som helhet. Likevel synes det ikke å ha blitt gjort noen analyser av enkeltlands deltakelse generelt, verken for grad av deltakelse eller hvilke faktorer som påvirker graden av prioritering. Samtaler med danske forskere på feltet<sup>6</sup> viste også at det ikke er gjort noen samlet analyse av Danmarks deltakelse. Denne studien bidrar på den måten med ny kunnskap i denne delen av litteraturen. Analysen er avgrenset til forsvarssamarbeid innenfor rammene av NORDEFCO-strukturen, og omfatter ikke andre forum for nordisk samarbeid om utenrikspolitiske spørsmål<sup>7</sup>, og er også avgrenset mot nordisk beredskapssamarbeid.

## 1.2 Analytiske rammeverk og fremgangsmåte

Studiens to problemstillinger besvares i en totrinnsanalyse. På det tidspunktet studien ble gjennomført fantes det ingen samlet oversikt over landenes deltakelse i NORDEFCO-strukturen (FD3b 2014) og i analyse 1 undersøkes utviklingen av Danmarks deltakelse i NORDEFCO-strukturen i perioden 2010-2013, med hensikt å finne ut om deltakelsen har økt etter regjeringsskiftet i 2011. Basert på funnene i analyse 1, søker analyse 2 å forklare utviklingen i Danmarks deltakelse i NORDEFCO i perioden 2010-2013. Analytisk rammeverk og fremgangsmåten for analyse 1 og 2 er ulik og vil derfor presenteres separat.

### Analyse 1

---

<sup>5</sup>Se f.eks. (Archer 2010; Britz 2012; Forsberg 2013; Kullin 2009; Saxi 2013; Westberg 2013)

<sup>6</sup> Bertel Heurlin, Jens Ringsmose og Mikkel Vedby Rasmussen.

<sup>7</sup> Som for eksempel samarbeid i Arktisk Råd, Nordic Group, Nordic-Baltic Cooperation (NB8) og Nordisk Råd.

Analyse 1 tar for seg perioden 2010-2013, og sammenlikner Danmarks deltakelse i NORDEFECO-aktiviteter før og etter regjeringsskiftet i 2011. NORDEFECO har en uttalt målsetning om at det er samarbeidsaktivitetene som skal utgjøre kjernen i samarbeidet (Nordefco 2010: 4), og i denne studien er deltakelse i NORDEFECO derfor operasjonalisert som deltakelse i NORDEFECO-aktiviteter. I NORDEFECO er aktivitetene kategorisert som studier, prosjekter og aktiviteter i implementeringsfasen. I realiteten er medlemslandene først forpliktet når en aktivitet er på prosjekt – eller implementeringsstadiet (Nordefco 2010: 9), og sammenlikningen av aktiviteter er derfor avgrenset mot aktiviteter i disse to fasene.

På det tidspunktet studien ble gjennomført forelå det ikke noen samlet oversikt fra NORDEFECO over medlemslandenes deltakelse i de ulike aktivitetene i perioden 2010-2013, og NORDEFECO har heller ingen rangering eller skalte «score boards» for medlemslandenes deltakelse. Sammenlikningen er derfor gjort på bakgrunn av to kriterier: «antall aktiviteter» og «økt grad av forpliktelse». Disse sammenlikningskriteriene utgjør det analytiske rammeverket for analyse 1. «Antall aktiviteter» er et godt mål på deltakelse fordi økt frekvens tilsier økt deltakelse. Til tross for at det ikke finnes noen samlet og skjematisk oversikt for landenes deltakelse, fremgår det i stor grad av årsrapportene hvilke aktiviteter som er iverksatt og hvilket stadium de er på (Nordefco 2013b: 6). Der det ikke fremgikk klart av de skriftlige kildene, er andre kilder benyttet. Dette er nærmere omtalt under punkt 1.3.

Fordi samarbeidsaktivitetene i NORDEFECO varierer mye i omfang og innhold, er det også behov for en mer substansiell sammenlikning av aktivitetene. «Økt grad av forpliktelse» er et slikt substansielt vurderingskriterium, og tar utgangspunkt i argumentasjonen som har blitt brukt på at Danmark er tilbakeholdne i NORDEFECO. Christiansson, Westberg og Wiklund (2012) argumenterer for at Danmark har vist liten vilje til å delta i samarbeidsaktiviteter som er forpliktende. Deltakelse i aktiviteter av mer forpliktende art vil derfor indikere at Danmarks deltakelse i NORDEFECO-aktiviteter har økt. På bakgrunn av disse kriteriene søker analyse 1 å besvare følgende spørsmål: om Danmark deltar i flere, mer omfattende og forpliktende NORDEFECO-aktiviteter etter regjeringsskiftet i 2011.

Regjeringen Helle Thorning Schmidt I tiltrådte oktober 2011 (Statsministeriet 2014), og eventuelle effekter av regjeringsskiftet vil ikke kunne forventes å være synlige før i 2012. Følgelig vil Danmarks deltakelse i NORDEFECO-aktiviteter i 2010 og 2011 sammenliknes med deltakelse i antall aktiviteter i 2012 og 2013.

## Analyse 2

Analyse 1 viste at Danmarks deltakelse i NORDEFCO i perioden 2013-2014 økte, og hensikten med analyse 2 er å forklare denne økningen. Det overordnede teoretiske rammeverket for analyse 2 er Foreign Policy Analysis (FPA). FPA-litteraturen søker å forklare staters utenrikspolitikk, og tar utgangspunkt i at forklaringene ligger i prosessene som leder frem til statens utenrikspolitiske handlinger (Hudson 2007: 4). Christopher Hill definerer utenrikspolitikk som: «The sum of official external relations conducted by an independent actor (usually a state) in international relation» (Hill 2003:3). I dette tilfellet er det utenrikspolitikk i form av forsvarspolitisk samarbeid som skal forklares, og handlingen er utviklingen i Danmarks deltakelse i NORDEFCO. Graham Allison og Philip Zelikows modell «Bureaucratic Politics» (heretter: byråkratimodellen) er en sentral del av FPA-litteraturen, og er den analytiske modellen for analyse 2. Modellens rasjonale er at staters utenrikspolitiske handlinger er et resultat av beslutningsprosessene mellom sentrale aktører i statsapparatet. Prosessene forløper som et politisk spill, eller forhandlinger der aktørene har ulike standpunkt. Modellens forklaringskraft ligger i å identifisere disse beslutningsprosessene. I analyse 2 er utviklingen i Danmarks deltakelse i NORDEFCO i perioden 2010-2013 forsøkt forklart ved å identifisere beslutningsprosessene for deltakelse i NORDEFCO. Beslutningsprosessene er identifisert ved å stille følgende tre spørsmål:

- 1) Hvilke aktører er involvert i beslutningsprosessene for dansk deltakelse i NORDEFCO-aktiviteter, og hvordan utspiller disse prosessene seg?
- 2) Hvilke standpunkt har aktørene?
- 3) Hvilke faktorer påvirker aktørenes standpunkt?

For spørsmål 3 har modellen blitt supplert med teoretiske betraktninger fra Christopher Hill, Michael Brecher og Charles Hermann, som alle tilhører FPA-tilnærmingen. En av kritikkene som har blitt rettet mot FPA er at det åpnes for et svært bredt datamateriale (Mc.Closky sitert i Hudson 2007:6). For å begrense datainnsamlingen, ble det utarbeidet seks hypoteser for utviklingen i Danmarks deltakelse i NORDEFCO. I tråd med FPA-analyse åpnes det imidlertid også for at andre faktorer enn de som er utledet av det teoretiske rammeverket kan ha påvirket utviklingen.

## 1.3 Metode

Denne studien er en casestudie av Danmarks deltakelse i NORDEFECO i perioden 2010-2013, og er utført i en totrinnsanalyse. Datagrunnlaget for studien er intervjuer med nøkkelinformanter og dokumentanalyse. I det følgende vil det redegjøres for valg av forskningsdesign og fremgangsmåte.

### Forskningsdesign

Studien er en diakron casestudie av Danmarks deltakelse i NORDEFECO i perioden 2010-2013, bestående av én case. Det vil si at studien er en «detaljert undersøkelse av et aspekt ved en historisk episode [...]» (George og Bennett 2005: 5) som tar for seg én case over en lengre periode (Gerring 2007: 21). Hensikten med studien er å frembringe ny innsikt om Danmarks deltakelse i NORDEFECO, og en studie bestående av en case er derfor et hensiktsmessig forskningsdesign (George og Bennett 2005: 5). Analyse 2 søker å avdekke sammenhenger mellom beslutningsprosesser for Danmarks deltakelse i NORDEFECO og utviklingen i deltakelsen i perioden 2010-2013. Casestudier med en case gir god mulighet for å avdekke kausale årsakssammenhenger og mekanismer (Gerring 2007: 43). Likevel er det sjelden klare årsak-virkningsforhold kan påvises (Skog 2009: 76). En mindre rigid tilnærming er derfor benyttet i denne studien, og kausalitet er definert som når en faktor øker sannsynligheten for en hendelse (Gerring 2007: 163). Studien er en teorifortolkende casestudie, og den teoretiske modellen er brukt for å strukturere og oppsummere empirien, og hensikten er ikke å teste hypotesene (Andersen 2005).

### Datagrunnlag

Studien baserer seg på intervjuer med nøkkelinformanter og dokumentanalyse, og i tråd med prinsippet om datatriangulering (Yin 2009: 114–115) gjøres det bruk av begge datainnsamlingsmetodene i både analyse 1 og 2.

### Informantintervjuer

I denne studien er aktiv informantintervjuing med nøkkelinformanter benyttet. I følge Yin (2009) er intervjuer en av de viktigste kildene til informasjon i casestudier. Intervjuer kan gi god førstehåndskunnskap (Tansey 2007: 766–767) og kan blant annet gi tilgang til kunnskap

om saker og institusjoner som ikke er allment tilgjengelige (Andersen 2006: 281). Intervjuer kan også være egnet til å avdekke kausale sammenhenger (Tansey 2007: 766–767). I denne studien er intervjuene brukt til begge disse formålene. I analyse 1 er intervjuene brukt til å supplere de skriftlige kildene med hensyn til saksopplysninger om Danmarks deltakelse i NORDEFECO-aktiviteter, samt til å supplere vurderingene av utviklingen av deltakelsen i perioden 2010-2013. Dokumentasjon av beslutningsprosesser er ofte mangelfullt dokumentert (Tansey 2007: 767). Intervjuer kan kompensere for manglende skriftlige kilder (ibid.). I analyse 2 ble intervjuene brukt til å fremskaffe saksopplysninger om beslutningsprosessene for Danmarks deltakelse i NORDEFECO. På bakgrunn av det analytiske rammeverket ble intervjuene også brukt til å avdekke kausale sammenhenger mellom beslutningsprosessene og utviklingen av Danmarks deltakelse i samarbeidet.

## **Utvalget**

Utvalget består av totalt 15 informanter, 12 i Danmark og tre i Norge (se tabell 1.1). Utvalget er gjort på bakgrunn av informantenes kompetanse. Informantene i Danmark antas å ha særlig innsikt i og kunnskap om beslutningsprosessene for dansk deltakelse i NORDEFECO, og karakteriseres som nøkkelinformanter (Andersen 2006: 279). De tre informantene i Norge er ikke direkte involvert i beslutningsprosessene, men de samarbeider med Danmark på NORDEFECO-nivå og deres synspunkter er følgelig et interessant supplement. Informantene i FM og FKO ble valgt ut etter samtaler med Magnus Eriksson i Forsvarsdepartementet i Norge og Tommy Jelling Andersen ved Forsvarskommandoen i Danmark. I tillegg fikk jeg også forslag til informanter av Håkon Lunde Saxi ved Institutt for Forsvarsstudier og Mikkel Vedby Rasmussen ved Københavns Universitet. Informantene i Forsvarsutvalget i Folketinget, Bertel Haarder og Gitte Lillelund Bech valgte jeg selv ut på bakgrunn av deres stilling og kompetanse. I tråd med snøballmetoden (Robson 2011: 276) spurte jeg informantene mine om forslag til andre informanter, og alle forslagene jeg fikk sammenfalt med informantlisten jeg hadde utarbeidet. Det indikerer at utvalget inneholder de mest sentrale informantene. Analyse 2 har til hensikt å forklare utviklingen i Danmarks deltakelse i NORDEFECO i perioden 2010-2013, og de fleste av informantene jobbet med samarbeidet i hele denne perioden. En av informantene i FM tiltrådte i 2012, men det virker sannsynlig at informanten også har kjennskap til Danmarks rolle i NORDEFECO i perioden før 2012. Tidligere forsvarsminister Gitte Lillelund Bechs kunnskap om perioden før regjeringsskiftet i 2011 bidrar også til å kompensere for eventuell manglende kunnskap.



Utvalget inneholder ingen informanter fra Udenrigsministeriet (UM) i Danmark, til tross for at UM har nordisk samarbeid generelt som en del av sin portefølje (Udenrigsministeriet 2014a). Analysen er avgrenset til Danmarks deltakelse i NORDEFECO, og representanter fra FM og FKO representerer Danmark i samarbeidsstrukturen (Nordefco 2014b). Informanter i UM syntes derfor ikke å være så relevante. Dette ble bekreftet i intervjuene, der det fremkom at UM ikke er involvert i beslutningsprosessene. Videre inngår ingen informanter fra politisk ledelse i FM i utvalget. Dette skyldes at ingen hadde anledning til å stille til intervju, og bør ikke tolkes som at det politiske nivået i FM forholder seg passive i beslutningsprosessene.

**Tabell 1.1 Informanter**

<b>Informant</b>	<b>Institusjon</b>	<b>Land</b>
FM1	Forsvarsministeriet	Danmark
FM2	Forsvarsministeriet	Danmark
FM3	Forsvarsministeriet	Danmark
FKO1	Forsvarskommandoen	Danmark
FKO2	Forsvarskommandoen	Danmark
FKO3	Forsvarskommandoen	Danmark
FU1	Forsvarsudvalget	Danmark
FU2	Forsvarsudvalget	Danmark
FU3	Forsvarsudvalget	Danmark
Bertel Haarder	Formann for Danmarks delegasjon til Nordisk Råd	Danmark
Gitte Lillelund Bech	Tidligere forsvarsminister i Danmark <sup>8</sup>	Danmark
Mikkel V. Rasmussen	Center for militære studier, Københavns Universitet	Danmark
FD1	Forsvarsdepartementet	Norge
FD2	Forsvarsdepartementet	Norge
FD3	Forsvarsdepartementet	Norge

**Tabell: Oversikt over informantutvalget**

## Gjennomføring av intervjuene

Intervjuene var såkalt semistrukturerte, og fulgte et fast oppsett samtidig som det var åpent for å stille relevante oppfølgingsspørsmål underveis (Bryman 2004: 321). Det ble utarbeidet to

---

<sup>8</sup> Gitte Lillelund Bch var forsvarsminister i perioden 23.2.2010-3.10.2011 (Forsvarsministeriet 2013b).

intervjuguides; en for ansatte i FKO og FM, og en for informantene i Folketinget. Disse ble tilpasset til bruk av intervjuer av Gitte Lilellund Bech, Bertel Haarder og Mikkel Vedby Rasmussen. Intervjuguidene fungerte som utgangspunkt for alle intervjuene, og den samme tematikken ble belyst i alle intervjuene, slik at det var mulig å sammenlikne informasjonen som fremkom. I tråd med prinsippene for såkalt «aktiv informantintervjuing» (Andersen 2006: 295) fikk informantene snakke relativt fritt samtidig som samtalen bevisst ble styrt inn på de temaene jeg ønsket å belyse. Med fire av informantene ble det gjennomført oppfølgingsintervjuer. Intervjuene hadde i gjennomsnitt varighet på en time. Det ble ikke benyttet båndopptaker under intervjuene. Et ønske om å få så mye informasjon som mulig lå til grunn for denne vurderingen. Prosesser for og vurderinger bak deltakelse i et flernasjonalt forsvarssamarbeid kan oppfattes som sensitivt, og jeg vurderte det som sannsynlig at informantene ville snakke friere dersom intervjuene ikke ble tatt opp. Dette er imidlertid negativt for etterprøvbareheten, ettersom det ikke finnes nøyaktige gjengivelser av intervjuene. Intervjuene ble skrevet ut umiddelbart etter gjennomføring for å kompensere for dette, og de utfyllende notatene er tilgjengelig på etterspørsel. Etter avtale er informantene i FM, FKO og FU anonymisert i teksten. For at det skal være mulig å følge informantenes argumentasjonsrekke er de tildelt en kode (for eksempel FKO1) som er brukt gjennomgående i teksten.

Det er flere utfordringer knyttet til bruk av intervjudata. I denne studien er intervjuene delvis brukt til å fremskaffe saksopplysninger. Man skal imidlertid være varsom med å anta at informantene uten videre presenterer en objektiv sannhet (Andersen 2006: 289). Der det har vært mulig har derfor informantenes uttalelser blitt vurdert mot skriftlige kilder. Samme tematikk ble også berørt på ulike tidspunkt i intervjuene for å kontrollere at svarene samsvarte med hverandre. Videre ble informantenes vurderinger oppsummert for dem på slutten av intervjuet slik at de kunne korrigere dersom det var noe som var oppfattet eller tolket uriktig. Det er også viktig å være oppmerksom på at ulike informanter har ulik kunnskap om temaet. Derfor har vurderinger fra informanter som er direkte involvert i beslutningsprosessene for Danmarks deltakelse i NORDEFECO blitt tillagt mest vekt i analysen.

## **Dokumentanalyse**

Dokumentanalyse er brukt i både analyse 1 og 2. Dokumenter er det primære datagrunnlaget i analyse 1, der Danmarks deltakelse i NORDEFECO-aktiviteter gjøres i hovedsak på bakgrunn av NORDEFECOs årsrapporter for 2010-2013, handlingsplaner på NORDEFECOs militære nivå

(MCC-Action Plans) og en oversikt over status for aktiviteter innenfor samarbeidsområdet Capabilities som jeg har fått tilgang til av FD, samt andre NORDECO-kilder. Dokumentanalyse er brukt til å supplere intervjudataene i analyse 2. Av politiske dokumenter er blant annet forsvarsforliket for perioden 2013-2017 og regjeringserklæringen for regjeringen Helle Thorning Schmidt I brukt. Videre er forsvarsminister Wammens skriftlige og muntlige redegjørelse for Folketinget, samt bakgrunns materialet som ble utarbeidet i forkant av redegjørelsen benyttet.<sup>9</sup>

Det er en del utfordringer knyttet til bruken av dokumenter i analyse 1. Som en konsekvens av målsetningen om lite byråkrati (Nordefco 2012a: 4), fører ikke NORDEFECO samlet skjematisk statistikk over aktivitetenes status eller medlemslandenes deltakelse i aktivitetene. Det kreves heller ikke standardiserte rapporter fra de ulike samarbeidsområdene (FD3b 2014). Dette kan medføre utvalgsskjevhet. På det tidspunktet studien ble gjennomført fantes det ikke oversikter for de andre samarbeidsområdene lik den FD har for området Capabilities, og det er mulig at informasjonen for dette samarbeidsområdet er mer utfyllende enn for de andre. I dette tilfellet ble imidlertid hensynet til så mye informasjon som mulig vurdert som viktigst. Det er også en risiko for at noen samarbeidsområdene rapporterer grundigere enn andre, slik at informasjonen som fremgår av årsrapportene ikke er like utfyllende for hvert av områdene. I noen tilfeller fremgikk det heller ikke helt klart av dokumentene hvilket stadium de ulike prosjektene var på, og om hvilke land som deltok. For å korrigere for eventuelle feil og mangler i de skriftlige kildene, ble kartleggingen av aktiviteter i analyse 1 forelagt en av informantene i FD (FD3). Dette medfører en viss utfordring for etterprøvnbarheten ettersom informantens vurdering ikke er allment tilgjengelig i skriftlig form.

Det er også enkelte utfordringer knyttet til selve sammenlikningen av landenes deltakelse i NORDEFECO-aktiviteter i perioden 2010-2013. Aktivitetene spenner vidt i omfang og innhold, og en kvantitativ opptelling av aktiviteter alene gir et uriktig bilde av deltakelsen. Den innholdsmessige vurderingen av aktivitetene kompenserer i noen grad for dette. Typen nye aktiviteter som har blitt iverksatt hvert år og variasjonen i aktivitetenes innhold medfører likevel at en helt direkte sammenlikning mellom årene ikke er mulig. Utviklingen bør derfor leses som en tendens fremfor et absolutt svar på utviklingen i Danmarks deltakelse i NORDEFECO. Den innholdsmessige vurderingen fordrer også en viss grad av fortolkning, noe

---

<sup>9</sup> Bakgrunns materialet fra Forsvarsministeriet og oversikten over aktiviteter innenfor Capabilities er ikke offentlig tilgjengelig, men kan tilsendes sensor dersom det er ønskelig.

som medfører en utfordring for etterprøvbareheten. Dette er forsøkt kompensert for ved å tydeliggjøre argumentasjonen for hvorfor en aktivitet vurderes som mer eller mindre omfattende og forpliktende.

Datainnsamlingen viste også at antallet nye aktiviteter i NORDEFCO i perioden 2010-2013 er relativt lavt<sup>10</sup>. Ideelt sett hadde antallet vært høyere slik at man kunne si noe mer sikkert om grad av økning i deltakelsen, samt om tidspunktet for økningen. Sammenlikningen tar også for seg en relativt kort tidsperiode. Det er imidlertid det datagrunnlaget som er tilgjengelig, og analyse 1 består også av en innholdsmessig vurdering av Danmarks deltakelse i aktiviteter i perioden. Økningen som påvises bør følgelig leses som en tendens til økning i deltakelse på nåværende tidspunkt.

## **1.4 Oppgavens struktur**

I kapittel 2 blir det gitt en kort innføring i utviklingen av det nordiske forsvarssamarbeidet etter den kalde krigen og frem til 2014, med spesiell vekt på Danmarks rolle i samarbeidet. Som en del av dette er det redegjort kort for utviklingen i dansk forsvarspolitik i samme periode. I kapittel 3 presenteres de analytiske rammeverkene for analyse 1 og 2. Kapittel 4 inneholder analyse 1, og søker å besvare problemstilling 1; om Danmarks deltakelse i det nordiske forsvarssamarbeidet har økt etter regjeringsskiftet i 2011. Basert på funnene i analyse 1 tar kapittel 4 for seg hvilke faktorer som forklarer økningen i Danmarks deltakelse i NORDEFCO i perioden 2010-2013. I kapittel 6 oppsummeres funnene, og noen implikasjoner for funnene presenteres.

---

<sup>10</sup> Antallet varierer mellom to og seks nye aktiviteter per år.

## 2 Bakgrunn

I dette kapittelet vil det bli gitt en kort innføring i utviklingen av dansk forsvars- og sikkerhetspolitikk etter den kalde krigen, samt over utviklingen av det nordiske forsvarssamarbeidet og Danmarks prioritering av samarbeidet. Både utviklingen av det nordiske forsvarssamarbeidet og utviklingen av Danmarks forsvars- og sikkerhetspolitikk er dekket i litteraturen<sup>11</sup>. Det er imidlertid ikke gitt noen samlet fremstilling av Danmarks prioritering av samarbeidet, og for å forstå Danmarks deltakelse i NORDEFCO både før og etter regjeringsskiftet i 2011 er en slik fremstilling hensiktsmessig. Danmarks rolle i NORDEFCO henger sammen med utviklingen av den danske forsvars- og sikkerhetspolitikken etter den kalde krigen. Til tross for at det er skrevet om tidligere, vil fremstillingen begynne med en kort innføring i sentrale utviklingstrekk ved Danmarks forsvarspolitik fra 1990 og frem til 2014, før utviklingen av det nordiske forsvarssamarbeidet med spesiell vekt på Danmarks rolle presenteres.

### 2.1 Utviklingen av Danmarks forsvarspolitik i perioden 1990-2014

Slutten på den kalde krigen medførte en gunstig geopolitisk situasjon for Danmark. I trusselvurderingene etter 1990 blir konvensjonelle og direkte trusler mot dansk territorium regnet som svært lite sannsynlig (Folketinget 1993). Truslene mot dansk sikkerhet ble først og fremst vurdert som indirekte og knyttet til internasjonale og regionale forhold. Blant annet ble latente og manifeste konflikter ansett som potensielt destabiliserende for Danmarks sikkerhet (Forsvarskommisjonen 1998: 19, 21). Etter terrorangrepet mot USA 11.9.2011 ble trusselvurderingen mer konkret, og internasjonal terrorisme og spredning av masseødeleggende våpen ble rangert som den største trusselen (Bruun-kommisjonen 2003: 37–38; Vedby Rasmussen 2005: 37–38). Omfattende internasjonal innsats ble vurdert som den beste strategien for å imøtegå truslene. Det ble åpnet for deltakelse i både tradisjonelle fredsbevarende og humanitære operasjoner, samt i såkalt fredsbyggende operasjoner som kunne arte seg som de facto krigshandlinger (Forsvarskommisjonen 1998: 23–25). Med andre ord åpnet myndighetene for aktiv bruk av militær makt internasjonalt for å ivareta dansk

---

<sup>11</sup> Se for eksempel: (Christiansson 2009; Doeser, Petersson, and Westberg 2012; Heurlin 2006; Jakobsen 1998; Petersson and Lunde Saxi 2013; Saxi 2010, 2011; Vedby Rasmussen 2005; Westberg 2013)

sikkerhet. Denne strategien har blitt omtalt som aktivistisk, og ble ytterligere forsterket i etterkant av terrorangrepet mot USA i 2001 (Heurlin 2006). Internasjonal deltakelse ble gitt ytterligere prioritet (Bruun-kommisjonen 2003: 40, 42) deltakelse USAs såkalte krig mot terrorisme gjorde tradisjonelle fredsbevarende operasjoner mindre relevante (Vedby Rasmussen 2005: 44), og det ble fastslått at Danmark også skulle delta i såkalte «forebyggende militære operationer» for å bekjempe terrorisme (Bruun-kommisjonen 2003: 38). NATO omtales gjennomgående som grunnlaget for dansk sikkerhetspolitikk i perioden (Regeringen 2011: 39; Statsministeriet 2007: 65; Udenrigsministeriet 2010: 7).

Viljen til å delta i internasjonale operasjoner i så utstrakt grad, må sees i lys av Danmarks målsetning om å være en sentral bidragsyter i NATO, og en av USAs nære allierte. Innflytelse i NATO og et godt forhold til USA har vært en uttalt målsetning for Danmark etter 1990 (Heurlin 2006; Petersson og Lunde Saxi 2013: 762, 782), og etter den kalde krigen har Danmark markert seg som en av de små statene i alliansen som har utvist størst vilje til å bidra (Petersson og Lunde Saxi 2013: 782). Eksempelvis vedtok NATO nytt strategisk konsept i 1991, og medlemslandene ble blant annet oppfordret til å etablere mer mobile styrker til bruk i internasjonale operasjoner (Nato 1991), og Danmark stilte en mobil brigade til NATOs disposisjon allerede i 1993. Til sammenlikning beholdt Norge territoriell innretning på sine styrker (Petersson og Lunde Saxi 2013: 769). Den høye prioriteringen av NATO og USA kan leses som et uttrykk for småstatsstrategi der Danmark søker sterke alliansetilknytninger for å ivareta egen sikkerhet (Heurlin 2006: 117). Som en annen konsekvens av å være et lite land, har Danmark også ansett deltakelse i annet flernasjonalt samarbeid som viktig (Christiansson, Westberg og Wiklund 2012). Ved siden av NATO omtales også flernasjonalt samarbeid i organisasjoner som FN og OSSE som et viktig grunnlag for dansk sikkerhetspolitikk (Forsvarskommisjonen 1998: 6; Forsvarsministeriet 2009: 1; Regeringen 2011: 39; Udenrigsministeriet 2010: 7), og FN omtales blant annet som «den andre hjørnesteinen i dansk sikkerhets- og forsvarspolitik» (Forsvarsministeriet 2009: 1).

## **Reformer i det danske forsvaret**

Som en del av den aktivistiske utenrikspolitikken, har det danske forsvaret gradvis utviklet seg fra et tradisjonelt mobiliseringsforsvar til et mobilt forsvar til bruk i internasjonale operasjoner (Christiansson 2009; Heurlin 2006: 121; Saxi 2010: 29; Sørensen 2000: 123). Forsvarsforlik i perioden viser at vekten ble flyttet fra territorielle styrker til krisehåndtering

og reaksjonsstyrker (Forsvarsministeriet 2014e: 1). I forsvarsbudsjettene for perioden 1995-1999 og 2000-2004 gis de delene av det danske forsvaret til bruk i internasjonale operasjoner økonomisk prioritet<sup>12</sup> (Forsvarsministeriet 1995: 1, 2014e: 1–2), mens de øvrige delene gjennomgikk «betydelige strukturelle rationaliseringer og tilpasninger», for eksempel i form av kutt i støttestrukturene til mobiliseringsstyrkene (Forsvarsministeriet 2014e: 5). Den omtalte økte prioriteringen av internasjonal innsats og oppmerksomhet på terrorberedskap, førte til ytterligere og «relativt omfattende og ambisiøse» reformer fra 2005 (Vedby Rasmussen 2005: 44–45). Mobiliseringsforsvaret ble fullstendig avviklet, og det ble opprettet en totalforsvarsstyrke som blant annet skulle kunne håndtere et terrorangrep mot dansk territorium (Forsvarsministeriet 2004: 4). De mobile styrkene til bruk i internasjonale operasjoner skulle kunne håndtere både kortvarige og høyintensive operasjoner, samt operasjoner av mer langvarig og tradisjonelt fredsbyggende karakter (ibid.). Omstillingsreformene ble videreført i de påfølgende årene (Forsvarsministeriet 2009: 1–2, 2012: 2).<sup>13</sup>

Den aktivistiske strategien har stilt store krav til både materiell, personell, evner og logistikk (Forsvarsministeriet 2014e: 6), og har medført «vesentlig økonomiske utfordringer» for den danske forsvarssektoren (Forsvarsministeriet 2009: 15, 22–23). Som en konsekvens har forsvarsplanleggingen fra 2010 vært preget av utfordringene. For eksempel ble det vedtatt å kutte i styrkestrukturen i forliket for 2010. Blant annet ble antallet stridsvogner redusert, det bakkebaserte luftforsvaret ble lagt ned og kampflyflåten ble redusert fra 48 til 30 kampfly (Forsvarsministeriet 2009: 15). I forliket for 2013-2017 ble det vedtatt at forsvarets utgifter skal reduseres med ca. 2,5 mrd. danske kroner hvert år i fra og med 2015 til 2017. Reduksjonene skal imidlertid ikke påvirke de operative evnene (Forsvarsministeriet 2013a: 2), og bedre utnyttelse av ressursene på tvers av forsvarsgrenene<sup>14</sup> blir ansett som nødvendig (Forsvarsministeriet 2013a: 4). Som et ledd i innsparingsplanene ble det vedtatt at den øverste

---

<sup>12</sup> I forliket for perioden 1995-1999 ble det satt av 5,8 mrd. danske kroner til deltakelse i internasjonale operasjoner (Forsvarsministeriet 1995: 1). I forliket for perioden 2000 til 2004 ble det satt av 13,7 mrd. av totalt 17. mrd. til utgifter knyttet til internasjonal innsats. Den Danske Internasjonale Brigaden ble oppgradert materielt, og ble også utvidet (Forsvarsministeriet 2014e: 1–2).

<sup>13</sup> I forliket for perioden 2010-2014 ble det for eksempel slått fast at grunnlaget for forlikperioden er at den danske ambisjonen om dansk internasjonal deltakelse opprettholdes. Videre heter det at «reformene med å endre forsvaret fra tradisjonelt mobiliseringsforsvar til moderne deploybart forsvar» skulle fortsette og at ambisjonene for den internasjonale deltakelsen skulle opprettholdes (Forsvarsministeriet 2009: 1–2).

<sup>14</sup> Dvs. Luftforsvaret, Søværnet og Hæren.



ledelsen i det danske forsvaret skal omorganiseres, og blant annet skal Forsvarskommandoen legges ned (Forsvarsministeriet 2014d: 1).

Danmarks forsvarspolitiske utvikling etter 1990 synes å ha påvirket deres deltakelse i forsvarssamarbeid med de andre nordiske landene. For å forstå Danmarks deltakelse i NORDEFCO i perioden 2010-2013, er det hensiktsmessig med en innføring i det nordiske samarbeidet etter 1990, med spesiell vekt på Danmarks rolle.

### **Utviklingen av det nordiske samarbeidet og Danmarks rolle**

Det nordiske samarbeidet synes å ha vært omfattende på 1990-tallet. Deretter synes det å ha vært en periode med lite utvikling, før samarbeidet igjen ble intensivert fra 2007 (Britz 2012: 223; Forsberg 2013: II61–II62; Saxi 2011: 15–16, 2013: 68). Det er derfor hensiktsmessig at disse to periodene presenteres hver for seg. Forsvarssamarbeidet mellom de nordiske landene har i hovedsak dreid seg om samarbeid i fredsoperasjoner og om forsvarsmateriell. I tråd med utviklingen i dansk forsvarspolitik etter 1990 har Danmark vært mest aktive i den delen av samarbeidet som omhandler deltakelse i fredsoperasjoner, og vært mer tilbakeholdne i samarbeidet om materiell.

### **Samarbeid om fredsoperasjoner**

Under den kalde krigen utgjorde nordiske soldater 25% av det totale styrkeantallet som tjenestegjorde for FN, og den nordiske tilnærmingen til fredsoperasjoner ble regnet som selve kjernen i tradisjonell fredsbevaring (Jakobsen 2007: 458). Dette ga de nordiske landene betydelig innflytelse i FN-sammenheng. Slutten på den kalde krigen ga imidlertid flere land muligheten til å prioritere deltakelse i fredsbevarende operasjoner, og flere land stilte styrker til disposisjon. Antall operasjoner økte i takt med viljen til deltakelse (Jakobsen 2007: 458; Jokela og Iso-Markku 2013: 4)<sup>15</sup>, og i tillegg endret operasjonene karakter noe (Hækkerup 2002: 80; Jakobsen 2007: 458; Jokela og Iso-Markku 2013: 4). Fredsbevarende styrker ble oftere involvert i interne konflikter, og det ble oftere gitt mandat til bruk av militærmakt for å nå operasjonens målsetning<sup>16</sup> (Hækkerup 2002: 81; Jakobsen 2006: 46–47). Utviklingen

---

<sup>15</sup> Mens 56 land hadde bidratt i operasjoner i 1988, hadde 67 nye nasjoner meldt seg på i 1990, og innen 2003 hadde totalt 130 stater bidratt (Jakobsen 2007:458)

<sup>16</sup> Økt bruk av militærmakt kom som en konsekvens av erfaringer fra blant annet Kambodsja og Rwanda. Begge operasjonene viste at det vanskeliggjorde styrkenes arbeid dersom bruken av militærmakt kun var begrenset til selvforsvar (Jakobsen 2006: 81, 2006: 46–47).

medførte et press på de nordiske landene om å yte større bidrag for å oppnå samme grad av innflytelse som tidligere (Jakobsen 2007: 458). Som en konsekvens av denne utviklingen måtte de nordiske landene tilpasse seg, både på nasjonalt nivå og som samarbeidsstruktur. Nordic Coordinated Arrangement for Peace Support (NORDCAPS) ble opprettet i 1997, og hensikten var blant annet å tilrettelegge for at de nordiske landene sammen kunne stille med styrker som kunne håndtere hele spekteret av oppgaver som fredsoperasjonene medførte (Forsvarsdepartementet 2002; Jakobsen 2007: 460). Operasjonenes endrede karakter passet bra med den nye danske sikkerhetspolitiske strategien, og det hevdes at Danmark tilpasset seg den nye situasjonen i større grad enn sine nordiske naboer (Jakobsen 1998: 109).

De nordiske landene deltok i flere fredsbevarende operasjoner på 1990-tallet. En komparativ studie av de nordiske landenes deltakelse i FN-ledede operasjoner viser at Norden samlet sett deltok oftere i operasjoner enn andre europeiske land (Andersson 2007: 489), og de nordiske landene som regel deltok i de samme operasjonene (Jakobsen 2007: 465). De nordiske landene bidro blant annet med en bataljon i Makedonia i 1992 og i den NATO-ledede Kosovo Force (KFOR) etter borgerkrigen i Kosovo i 1999. Det ble også sendt en nordisk bataljon til Bosnia Hercegovina i 1993, og i følge den daværende danske forsvarsministeren Hans Hækkerup var den nordiske utsendelsen et dansk initiativ (Hækkerup 2002: 59). Danmark utmerket seg i operasjonen, og innsatsen skapte internasjonal bevissthet rundt Danmarks økte vilje til å bidra militært i fredsoperasjoner (Saxi 2010: 36). I tillegg deltok de nordiske landene blant annet med en bataljon i Makedonia i 1992 og i den NATO-ledede Kosovo Force (KFOR) etter borgerkrigen i Kosovo i 1999. Danmark bidro i samtlige av operasjonene (Saxi 2010).

Danmark viste imidlertid liten interesse for å bygge opp NORDCAPS som struktur og rammeverk for felles nordisk deltakelse (Jakobsen 2007: 468). For eksempel deltok ikke Danmark i utviklingen av noen av NORDCAPS' flernasjonale enheter. Offiserer i både Forsvarskommandoen og Forsvarsministeriet la heller ikke skjul på at de mente at opprettelsen av en brigade var bortkastet tid (ibid.). Forsvaret selv anså NATO som «the only game in town» med hensyn til effektive operasjonelle rutiner og prosedyrer. NORDCAPS' prosedyrer var ikke fullstendig forenlig med NATOs, og samarbeidet ble dermed mindre attraktivt. Flere i Forsvaret uttrykte også bekymring for at oppgaver innenfor NORDCAPS skulle overlappe med NATO-prosjekter. Deltakelse eller styrking av NORDCAPS nevnes for eksempel ikke i noen av forsvarsforlikene mellom 1990 og 2010.

## Samarbeid om forsvarsmateriell

Ved siden av samarbeidet om deltakelse i fredsoperasjoner, utviklet de nordiske landene også et samarbeid om forsvarsmateriell etter den kalde krigen. Danmark har vist liten interesse for materiellsamarbeidet, og har prioritert det lavest av de nordiske landene. Frem til midten av 2000-tallet var Nordic Armaments Cooperation (NORDAC) den primære strukturen for nordisk samarbeid om forsvarsmateriell. NORDAC ble etablert i 1994, og hovedformålet var å redusere kostnader knyttet til anskaffelse (Brauer og Dunne 2004: 142), og innebar samarbeid om både utvikling, produksjon og vedlikehold, samt import og eksport av materiell mellom de nordiske landene (Britz 2012: 239; Forsberg 2013: II86; Saxi 2011: 16). Samarbeidet var fleksibelt, og det var for eksempel ikke et krav om at alle landene skulle delta i prosjekter for at de skulle gjennomføres (Forsberg 2013: II68). Samarbeidet ble imidlertid aldri noen stor suksess (Hagelin 2006: 170–171; Saxi 2011: 16). En oversikt over import og eksport av forsvarsmateriell utarbeidet av Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI), viser at handelen mellom de nordiske landene ble redusert i perioden mellom 1993 og 2003. Fra å utgjøre 30% av den totale andelen transaksjoner i 1999, var andelen redusert til 10% i 2003. Videre ble få av de store prosjektene gjennomført i den graden de var tenkt (Britz 2012: 240; Hagelin 2006: 170–171). Graden av engasjement varierte mellom landene. Mens Sverige var det mest sentrale av de nordiske landene, spilte Danmark den minste rollen (Hagelin 2006: 180). SIPRIs data for fordelingen av våpenleveranser av såkalt «større våpen» mellom de nordiske landene<sup>17</sup> mellom 1993 og 2003, viser at Danmark ikke eksporterte våpen av denne typen til noen av de nordiske landene i perioden. Videre utgjorde eksporten av våpen fra de andre nordiske landene til Danmark den laveste andelen av våpeneksport i Norden (Hagelin 2006: 168).<sup>18</sup> Danmark involverte seg også lite i samarbeidsavtaler om utvikling og produksjon av materiell (Hagelin 2006: 171). Det har blitt hevdet at NORDAC var preget av en ubalanse med hensyn til landenes utbytte av samarbeidet, og av de nordiske

---

<sup>17</sup> For nærmere beskrivelse av SIPRIs definisjon av «større våpen», se: <http://www.sipri.org/contents/armstrad/atmethods.html>

<sup>18</sup> Norge og Sverige hadde riktignok noen leveranser av større våpen til Danmark i samme periode, men svensk eksport av våpen til Danmark utgjorde kun 3% av den totale svenske våpeneksporten (Hagelin 2006: 168). Til sammenlikning utgjorde våpeneksport til Norge 20% av den totale svenske våpeneksporten i samme periode. Den relativt omfattende handelen mellom Finland og Sverige, samt Finland og Norge setter det ytterligere i perspektiv. Det var også omfattende våpeneksport mellom Finland og Sverige og Finland og Norge. Eksport av våpen fra Finland til Sverige utgjorde 29% av all finsk våpeneksport, mens eksport fra Finland til Norge utgjorde 15% (Hagelin 2006: 167).

landene kom Danmark dårligst ut. Deres forsvarsindustri er begrenset sammenliknet med spesielt Sverige og Norges, og Danmark hadde lite å tjene på å etablere et felles nordisk marked for forsvarsmateriell (Forsberg 2013: II68; Hagelin 2006: 180; Saxi 2011: 66).

Danmarks lite sentrale rolle i materiellsamarbeidet illustreres også av konkrete prosjekter om felles anskaffelse av materiell som ble forsøkt realisert i NORDAC. Danmark trakk seg fra samarbeidet om felles innkjøp av helikopter, Standard Nordic Helicopter Programme (SNHP) og ubåtsamarbeidet Viking Submarine. Begge prosjektene omtales som to av de største innenfor NORDAC (Forsberg 2013: II68; Hagelin 2006: 170; Saxi 2011: 16). At Danmark forlot prosjektene har blitt brukt som eksempel på at de viste manglende vilje til å delta i nordisk materiellsamarbeid (se for eksempel Britz 2012:241). Årsakene til at Danmark ikke deltok i disse samarbeidene kan synes å skyldes utviklingen Danmarks forsvars- og sikkerhetspolitikk. Danmarks sikkerhetspolitiske strategi gjorde for eksempel at de så andre materielle behov enn sine nordiske naboer, og helikoptertypen de øvrige nordiske landene valgte ble ikke ansett som hensiktsmessig. Av samme årsak avvirket Danmark sin ubåtflåte, og som en konsekvens var ikke det nordiske ubåtsamarbeidet relevant. Det er også verdt å nevne at de to samarbeidene ikke ble gjennomført som planlagt (Forsberg 2013: II68). Selv om Danmark har prioritert samarbeidet minst, er det altså grunn til en viss nyansering av bildet av Danmark som «utenforland» i denne delen av samarbeidet.

## **Oppsummering**

Danmark har altså deltatt mer i det nordiske samarbeidet om fredsoperasjoner enn om materiellsamarbeid. Dette kan leses som en konsekvens av utviklingen av dansk forsvarspolitik etter 1990. Deltakelse i internasjonale fredsoperasjoner stemte godt overens med den aktivistiske strategien Danmark førte etter den kalde krigen. Det danske forsvaret var imidlertid mindre villig til å delta i oppbyggingen av NORDCAPS-strukturen. Den sterke tilknytningen til NATO medførte en viss skepsis i det danske forsvaret til hvor hensiktsmessig en omfattende nordisk samarbeidsstruktur i virkeligheten var for Danmark. Reformene i det danske forsvaret som følger av den aktivistiske strategien medførte også at det danske forsvaret så andre materielle behov enn sine nordiske naboland. I tillegg omhandlet ett av materiellprosjektene en kapasitet Danmark hadde avvirket som et ledd i den sikkerhetspolitiske strategien. Som en konsekvens har Danmark spilt en svært lite sentral rolle i det nordiske samarbeidet om forsvarsmateriell. Dette henger også sammen med at Danmarks

forsvarsindustri er relativt liten, og at det var lite å tjene på et felles nordisk marked for forsvarsmateriell for Danmarks del.

## **2.2 Intensivering av det nordiske forsvarssamarbeidet**

Etter en periode med liten utvikling fra slutten av 1990-tallet, ble det nordiske samarbeidet videreutviklet og intensivert fra 2007 (Britz 2012: 223; Forsberg 2013: II61–II62; Saxi 2011: 15–16, 2013: 68). Som nevnt innledningsvis må gjenintensiveringen av det nordiske forsvarssamarbeidet forstås i lys av stadig strammere økonomiske rammer i de nordiske forsvarssektorene. Situasjonen skyldes blant annet prisstigning på høyteknologisk materiell, og intensiveringen av det nordiske samarbeidet som helhet tilskrives i all hovedsak et ønske om kostnadsreduksjoner og bedre utnyttelse av allerede eksisterende ressurser. (Britz 2012: 256–258; Forsberg 2013: II73; Kullin 2009; Westberg 2013: 63).

Som nevnt begynte opptrappingen av forsvarssamarbeidet begynte med et bilateralt initiativ fra den svenske og norske forsvarssjefen i 2007. De la frem en mulighetsstudie som presenterte mulighetene for et tettere militært samarbeid mellom Norge og Sverige. Målsetningen med samarbeidet var i all hovedsak å kutte kostnader og å maksimere utnyttelsen av allerede eksisterende ressurser, slik at landene kunne opprettholde så mye av sine forsvarsevner som mulig i en krevende økonomisk situasjon (Diesen og Syrén 2007). Den finske forsvarssjefen sluttet seg til initiativet, og mulighetsstudien ble fulgt opp av NORDSUP-rapporten i 2008. Rapporten inneholdt 140 konkrete forslag til samarbeid mellom det finske, svenske og norske forsvaret (Saxi 2011: 18–19).

Danmark var altså ikke en del av de innledende initiativene da samarbeidet ble trappet opp, men sluttet seg til samarbeidet da Nordic Supportive Defence Structures (NORDSUP) ble opprettet i 2008, som et resultat av den trilaterale rapporten. NORDSUP var tenkt som et rammeverk for utvikling av samarbeid om militære evner/kapasiteter, og var et supplement til samarbeidet i NORDAC og NORDCAPS (Häkämies, Strøm-Erichsen, Tolgfors, Gade, et al. 2008: 3). Målsetningen med det første formannskapet var imidlertid å samle alle de nordiske samarbeidsstrukturene under en paraply. Målet ble realisert i 2009 da NORDCAPS, NORDAC og NORDSUP ble samlet i Nordic Defence Cooperation (NORDEFECO). Jeg kommer nærmere tilbake til NORDEFECO som struktur senere (Saxi 2011: 11).

## **Stoltenbergrapporten**

Parallelt med at de nordiske landenes forsvar la opp til en intensivering av samarbeidet, fulgte de nordiske utenriksministrene opp initiativet politisk. På oppdrag fra dem utarbeidet tidligere utenriksminister i Norge, Thorvald Stoltenberg, en rapport med konkrete forslag til styrking av det nordiske forsvars- og utenrikspolitiske samarbeidet (Utenriksdepartementet 2009), og i rapporten legges det stor vekt på det forsvarspolitiske samarbeidet (Saxi 2011). Danmarks mottakelse av rapporten illustrerer den fortsatt moderate interessen for nordisk forsvarssamarbeid (Archer 2010: 70). For eksempel uttalte daværende utenriksminister Per Stig Møller at han mente landene først burde undersøke om noen av prosjektene kunne la seg løse innenfor rammen av NATO eller EU (Archer 2010: 68). Dette er enda et eksempel på danske myndigheters fokus på NATO som det beste rammeverket for flernasjonalt forsvarssamarbeid. Det er imidlertid viktig å nyansere bildet noe. Også de andre nordiske utenriksministrene var noe avventende og tilbakeholdne til flere av forslagene i rapporten. Blant annet møtte forslaget om en nordisk solidaritetserklæring mye skepsis.<sup>19</sup>

## **Nordic Defence Cooperation (NORDEFECO)**

Den siste utviklingen i det nordiske forsvarssamarbeidet, er som nevnt opprettelsen av Nordic Defence Cooperation (NORDEFECO). NORDEFECO utgjør den nåværende rammen for det nordiske forsvarssamarbeidet (Forsvarsdepartementet 2013), og alle de nordiske landene er medlem av strukturen.<sup>20</sup> NORDEFECOs overordnede målsetning er at landene skal redusere kostander og styrke sine nasjonale forsvar gjennom samarbeid om blant annet anskaffelse av forsvarsmateriell, øvelser og innsatser i felles operasjoner (Nordefco 2013b: 6). Samarbeidsområdene tilsvarende altså samarbeidet i både NORDCAPS, NORDAC og NORDSUP, men er nå samlet i en overgripende struktur.

NORDEFECO er ikke ment å være en forsvarsallianse, og det legges stor vekt på at samarbeidet ikke skal erstatte eller utfordre de nordiske landenes medlemskap i NATO og EU. Tvert i mot er NORDEFECO tenkt som et supplement (Nordefco 2010: 6) som også kan gjøre de nordiske landene bedre rustet til å bidra effektivt i NATO- og EU-sammenheng

---

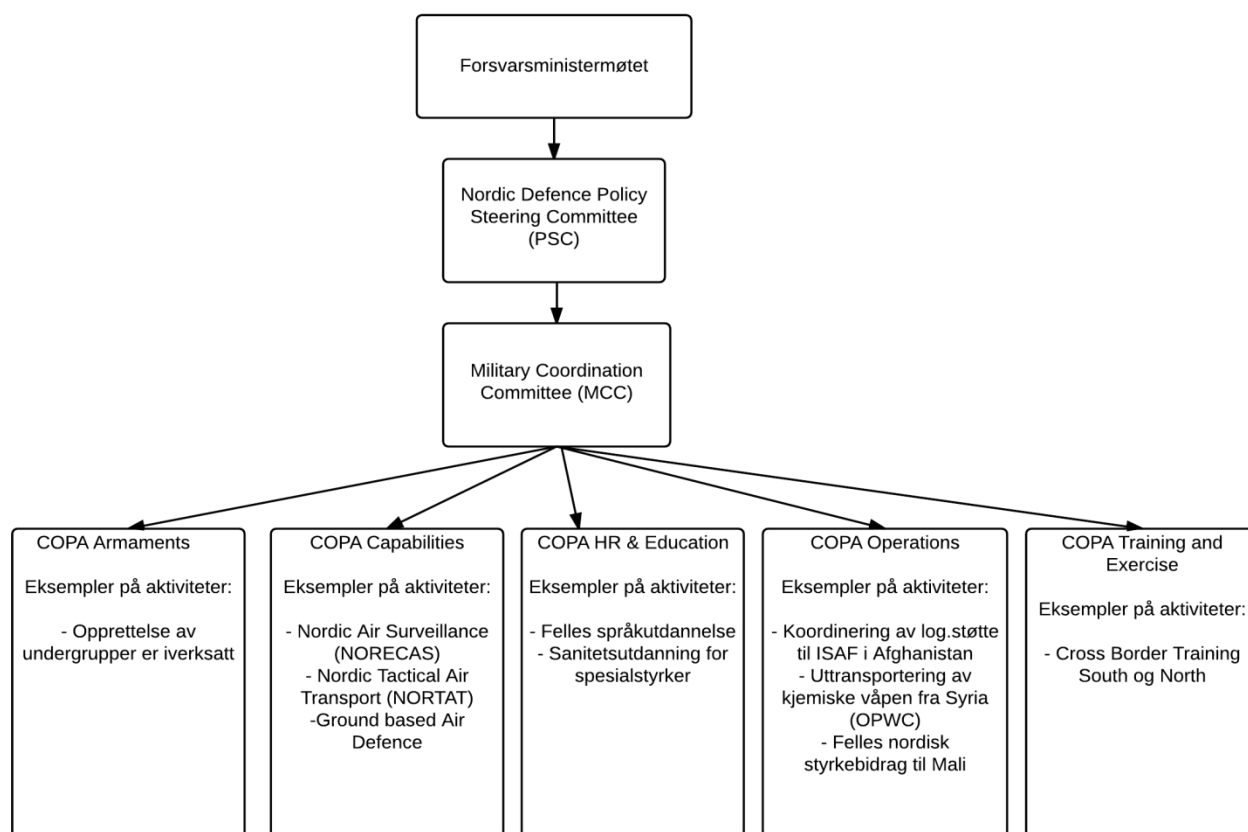
<sup>19</sup> For mer om dette, se Archer 2010:60-64.

<sup>20</sup> Island er medlem av NORDEFECO, men ettersom landet ikke har et operativt forsvar begrenser deres medlemskap seg til den politiske delen av strukturen.

(Forsvarsdepartementet 2012: 59). NORDEFECO har blitt brukt som eksempel på den typen flernasjonale samarbeid NATOs Smart Defence initiativ er ment å fremme.

### **Organiseringen av NORDEFECO**

I likhet med de tidligere nordiske samarbeidsstrukturene, er ikke NORDEFECO en overnasjonal struktur. Samarbeidsprosjekter vedtas og tilrettelegges innenfor strukturen, men eventuell deltakelse og gjennomføring er nasjonale beslutninger (Nordefco 2013b: 6). Også bi- og trilaterale prosjekter koordineres innenfor strukturen, og i likhet med i de tidligere samarbeidsstrukturene, er det ikke et krav at alle land skal delta for at et prosjekt blir gjennomført (Nordefco 2013b: 8). Formannskapet i NORDEFECO roterer årlig (Nordefco 2010: 6), og møtene mellom landenes forsvarsministere er strukturens øverste organ (Nordefco 2013b: 6). Videre er NORDEFECO organisert på et militært og et politisk nivå. Policy Steering Committee (PSC) administrerer det politiske nivået, mens det militære nivået ledes av Military Coordination Committee (MCC). (Nordefco 2013b: 6). Det militære nivået er delt inn i fem samarbeidsområder, Cooperation Areas (COPAer): Capabilities, Armament, Human Resources og Education, Training and Exercise og Operations (Nordefco 2013b: 8). En mer detaljert oversikt over organiseringen av NORDEFECO, samt aktiviteter og oppgaver innenfor de forskjellige COPAene fremgår av figur 1.



**Figur 2.1: Organiseringen av NORDEF CO med eksempler på samarbeidsaktiviteter**

Som nevnt innledningsvis, har Danmark gitt samarbeidet i NORDEF CO mindre prioritet enn sine nordiske naboer (Archer 2010: 48; Christiansson, Westberg og Wiklund 2012; Saxi 2011, 2011: 55), og det har blitt hevdet at deres ambisjoner for samarbeidet har vært svært lave (Christiansson, Westberg og Wiklund 2012). Det har for eksempel kommet til uttrykk ved at Danmark kun har sagt seg villige til å påta seg ansvar for COPAen «Human Resources and Education», som anses som det samarbeidsområdet som krever minst forpliktelse og arbeid. Videre har Danmarks representanter i NORDEF CO vært fraværende ved flere sentrale møter (ibid.). Fraværet av prioritering kommer også til uttrykk i politiske dokumenter fra perioden rundt og etter opprettelsen av strukturen. I forsvarsforliket for perioden 2009-2014 er ikke NORDEF CO som struktur nevnt, og det nordiske forsvarssamarbeidet er som tidligere vist ikke viet særlig stor oppmerksomhet. I tråd med tidligere politikk, brukes samarbeid i nordisk regi som et eksempel på hvordan Danmark kan bidra til FNs evner til gjennomføring av internasjonale operasjoner (Forsvarsministeriet 2009: 1–2). Samarbeid om forsvarsmateriell nevnes imidlertid ikke, og i 2010, som var NORDEF COs første operative år, var Danmark lite delaktig i strukturen. For eksempel utsatte Danmark å delta i den felles planen for trening og



øvelser til 2012, dette til tross for at planen blir omtalt som en av aktivitetene med høyest prioritet (Nordefco 2010: 31). I årsrapporten for 2010 blir det også nevnt at Danmark er det landet som er minst aktiv i samarbeidet om internasjonale operasjoner (Nordefco 2010: 32). Danmarks deltakelse og prioritering av prosjekter og aktiviteter i NORDEFECO vil bli diskutert grundigere i den første analysen.

Etter regjeringsskiftet uttrykte den nye regjeringen imidlertid et ønske om å prioritere samarbeidet i NORDEFECO høyere. Av regjeringserklæringen fra 2011 fremgår det at regjeringen Helle Thorning-Schmidt ønsket tettere nordisk forsvarssamarbeid. Spørsmålet blir da om den danske prioriteringen av det nordiske forsvarssamarbeidet har økt etter regjeringsskiftet i 2011, og dette er gjenstand for den første analysen, analyse 1. Ettersom NORDEFECO nå utgjør rammen for det nordiske forsvarssamarbeidet, vil analysen begrense seg til å se på dansk prioritering av NORDEFECO-samarbeidet.

### **3 Analytiske rammeverk**

Som nevnt innledningsvis, søker analyse å besvare problemstilling 1. Analysen tar for seg Danmarks deltakelse i NORDEFECO i perioden 2010-2013, og sammenlikner deltakelsen før og etter regjeringsskiftet i 2011. Analyse 1 at Danmarks deltakelse synes å ha økt i perioden, og hensikten med analyse 2 er å forklare denne økningen. De analytiske verktøyene for analyse 1 og 2 er ulike, og vil bli presentert separat.

#### **3.1 Analytisk rammeverk for analyse 1**

I denne studien er deltakelse operasjonalisert som deltakelse i NORDEFECO-aktiviteter. Operasjonaliseringen er hensiktsmessig fordi NORDEFECO har en uttalt målsetning om at aktivitetene og praktisk samarbeid skal utgjøre kjernen i samarbeidet (FD3b 2014), og deltakelse i aktiviteter synes derfor å være det beste målet for deltakelse. Det er ikke gjort noen samlet kartlegging av Danmarks deltakelse i NORDEFECO-aktiviteter, og som nevnt innledningsvis synes det heller ikke å ha blitt gjort noen enkeltstudier av de andre nordiske landenes deltakelse i strukturen som kan brukes som rammeverk for analysen. NORDEFECO har heller ingen offentlig rangering av medlemslandenes deltakelse og prioritering av aktiviteter og prosjekter i strukturen, lik for eksempel EUs scoreboard for implementering og etterlevelse av lovgivning. Analysen av dansk deltakelse i perioden mellom 2010 og 2013 må følgelig bygge på mer skjønnsmessige vurderinger. I analyse 1 er sammenlikningen av Danmarks deltakelse i NORDEFECO-aktiviteter før og etter regjeringsskiftet i 2011 gjort på bakgrunn av to kriterier: antall aktiviteter og om aktivitetene Danmark deltar i tilsier at landet forplikter seg til samarbeidet i større grad enn før regjeringsskiftet. I det følgende presenteres og begrunnes disse kriteriene.

##### **Antall aktiviteter**

En økning i deltakelse i antall aktiviteter er det mest intuitive målet på om Danmarks deltakelse i NORDEFECO har økt. I NORDEFECO deles aktivitetene inn i tre kategorier basert på hvilket stadium de er på: mulighetsstudier, prosjekter og implementerte aktiviteter.

I mulighetsstudiene kartlegges potensielle samarbeidsaktiviteter med tilhørende kostnadsanalyser. En aktivitet går over til prosjektstadiet når det iverksettes konkrete tiltak som er nødvendig for gjennomføring av aktiviteten. Deretter blir ansvaret for aktiviteten overført fra NORDEFECO-strukturen til de nasjonale kommandostrukturene, og blir implementert der (Nordefco 2012a: 4). Det er først på prosjekt- og implementeringsstadiet at aktiviteten krever konkrete tiltak fra medlemslandenes side, og det er altså først på disse to stadiene at landene er forpliktet i praksis. Analysen er derfor avgrenset til aktiviteter på disse to stadiene. Ettersom hensikten er å kartlegge en utvikling, er det antall nye aktiviteter på prosjekt- eller implementeringsstadiet pr. år som måles. Dersom en aktivitet har gått fra å ha status som «prosjekt» til «implementert» vil den følgelig ikke telles på nytt. I praksis er ikke skillet mellom disse to stadiene så stringent, og aktivitetene består gjerne av ulike underprosjekter. Mens noen av disse implementeres nasjonalt, befinner andre seg fortsatt på et prosjektstadium i NORDEFECO-strukturen (FD3b 2014). Det er også verdt å være oppmerksom på at aktiviteter ikke nødvendigvis først karakteriseres som et prosjekt, før den omtales som implementert i et av de påfølgende årene.

NORDEFECO har et uttalt mål om å ha så lite byråkrati som mulig, og det finnes følgelig ingen klare retningslinjer eller krav til COPAenes rapportering om aktivitetene (FD3b 2014). Som en konsekvens foreligger det ingen like og direkte sammenliknbare rapporter som angir aktivitetenes status eller hvilke land som deltar. Det fremgår imidlertid i de fleste tilfeller av NORDEFECOs årsrapporter og handlingsplaner for årene 2010-2013 hvilke aktiviteter som er på prosjekt eller implementeringsstadiet, og hvilke land som deltar. Der det ikke har fremgått klart er det blitt supplert med andre kilder. Dette er nærmere omtalt i punkt 1.3 metode. Det kan også være verdt å nevne at det ikke er utarbeidet noen oversikt over aktiviteter som er avviklet. Dersom ikke annet er nevnt eksplisitt kan det gås ut ifra at aktiviteten er videreført. Ettersom regjeringen Helle Thorning Schmidt I tiltrådte i oktober 2011 (Statsministeriet 2014), kan ikke eventuelle konsekvenser av regjeringsskiftet ventes å være synlige før tidligst i 2012. Deltakelse i aktiviteter i årene 2010 og 2011 sammenliknes derfor med 2012 og 2013.

### **Økt grad av deltakelse i forpliktende samarbeid**

Det andre sammenlikningskriteriet er om aktivitetene Danmark deltar i tilsier at de forplikter seg i større grad enn før regjeringsskiftet. Aktivitetene som pågår innenfor NORDEFECO spenner vidt – de varierer fra seminarer til felles internasjonal innsats. Følgelig vil en ren

kvantitativ opptelling av antall aktiviteter gi et unyansert bilde av Danmarks deltakelse. Til tross for at det flere steder i litteraturen slås fast at Danmark er det minst deltakende landet i strukturen (Archer 2010; Christiansson, Westberg og Wiklund 2012; Forsberg 2013; Saxi 2011), er det imidlertid sjelden det blir konkretisert hva dette innebærer. Manglende vilje til å delta i forpliktende samarbeid har imidlertid blitt brukt som eksempel (Christiansson, Westberg og Wiklund 2012: 42). Dersom Danmark viser økt vilje til å delta i forpliktende samarbeid, vil dette tilsi at deres deltakelse har økt.

NORDEFECO selv rangerer ikke aktivitetene ut fra innhold eller grad av forpliktelse (FD3b 2014), og det foreligger ingen objektive kriterier for hva som gjør en aktivitet forpliktende. Utstrakt ressursbruk, at aktiviteten er omfattende i form av innhold eller varighet, samt lederskap for aktiviteter kan imidlertid indikere vilje til forpliktelse, og dermed tilsi høyere økt deltakelse. I tillegg har Danmark som vist i liten grad deltatt i materiellsamarbeid. En økning i denne typen samarbeid vil derfor også tilsi en økning.

Med utgangspunkt i de to sammenlikningskriteriene, skal følgende to spørsmål besvares i analyse 1:

- 1) Har Danmark deltatt i flere aktiviteter etter regjeringsskiftet i 2011?
- 2) Har Danmark deltatt i mer forpliktende samarbeid etter regjeringsskiftet i 2011?

## **3.2 Analytisk rammeverk for analyse 2**

Graham Allison og Philip Zelikows modell «governmental politics» utgjør det teoretiske rammeverket for analyse 2. Modellen er en av tre modeller Allison og Zelikow<sup>21</sup> presenterer i «Essence of Decision – Explaining the Cuban Missile Crisis.» Ved hjelp av de tre modellene «rational actor», «organizational behavior» og «governmental politics» (heretter: byråkratisk politikk-modellen) forklarer Zelikow og Allison USAs handlinger under Cuba-krisen i 1962, og illustrerer at handlingene ikke utelukkende kan forklares ut fra en tradisjonell rasjonell aktør-modell, der staten handler som en enhetlig aktør ut fra én nasjonal interesse (Allison og Zelikow 1999: 6–7). Modellen er supplert med bidrag fra Christopher Hill, Charles Hermann og Michael Brecher. Analysen er teorifortolkende, og rammeverket er ment som et verktøy

---

<sup>21</sup> Modellen ble først presentert av Graham Allison i «Essence of Decision. Explaining the Cuban Missile Crisis» (Allison 1971).

for å strukturere og oppsummere empirien (Andersen 2005: 69). Hensikten er følgelig ikke å teste modellen på dette caset. Allison og Zelikows modell, samt bidragene fra Hill, Hermann og Brecher tilhører alle den teoretiske retningen Foreign Policy Analysis. Før jeg redegjør for modellen og hvordan den skal anvendes, vil jeg kort gjøre rede for FPA som teoretisk tilnærming og for hvordan byråkratimodellen plasserer seg innenfor FPA-litteraturen.

### **3.3 Foreign Policy Analysis (FPA)**

FPA er en teoretisk retning innenfor internasjonale relasjoner (IR), og søker å forklare staters utenrikspolitiske handlinger (Carlsnaes 2013: 298). FPA utviklet seg blant annet som en reaksjon på det realistiske paradigmet, og beveger seg bort fra antakelsen om at staten opptrer som enhetlig rasjonell aktør (Hill 2003: 6). I stedet åpner FPA «den svarte boksen», og tar utgangspunkt i at staters utenrikspolitiske handlinger er et resultat av beslutningsprosesser på nasjonalt nivå. Beslutningstakerne er altså de sentrale aktørene, og deres handlinger, interesser og preferanser er det som former statens utenrikspolitikk (gjentakende). Beslutningstakerne kan opptre som individer, eller i grupper (Hudson 2007: 4). FPA tar altså utgangspunkt i prosesser på det nasjonale nivået, men ontologisk søker FPA å kombinere nasjonale og internasjonale forklaringsfaktorer. Faktorer fra både makro- og mikronivå inkluderes dersom de antas å påvirke en stats utenrikspolitiske handling (Hudson 2007: 6). Forklaringsvariabler på det nasjonale og internasjonale nivået relateres til hverandre ved at de sammen påvirker beslutningstakernes handlinger (Snyder, Bruck og Snapin, sitert i Hudson 2007:7).

Dette er imidlertid ikke helt uproblematisk. En av kritikkene som har blitt fremmet mot FPA som rammeverk er at en slik inkludering av variabler på det nasjonale og internasjonale nivået åpner for et svært omfattende datamateriale. Det har blant annet blitt fremholdt at det vil være umulig å avdekke alle faktorer som har påvirket en beslutningsprosess (Mc.Closky i Hudson 2007:6). Ved bruk av FPA som analytisk rammeverk er det derfor viktig å avgrense analysen så mye som mulig i tid og rom. I dette tilfellet er analysen avgrenset til kun å handle om dansk prioritering av det nordiske samarbeidet i en relativt kort tidsperiode, nemlig 2010-2013. Det er likevel behov for en mer spesifikk modell for å avgrense det empiriske materialet.

#### **Beslutningsprosess vs. Policy**

Det har utviklet seg to retninger innenfor FPA-tilnærmingen, og de skiller seg fra hverandre ut fra utfallet de søker å forklare (Carlsnaes 2013: 304; Hudson 2007: 15). Innenfor den ene tilnærmingen er det utfallet i seg selv som er gjenstand for analyse. Den utenrikspolitiske handlingen regnes som et utfall av en beslutningsprosess, men det er ikke prosessen i seg selv som er det sentrale. Det legges til grunn at beslutningstakerne til en viss grad er rasjonelle aktører, og at handlingene deres er et resultat av rasjonelle og bevisste valg (Carlsnaes 2013: 311). Den andre tilnærmingen, Foreign Policy Decision Making (FPDM) tar utgangspunkt i at forklaringene på staters utenrikspolitiske handlinger ligger i selve beslutningsprosessen, og det er beslutningsprosessen i seg selv som søkes kartlagt og forklart. Det dreier seg ikke nødvendigvis om én prosess, men snarere om en konstellasjon av flere beslutninger som relaterer seg til det politikkområdet eller spørsmålet som undersøkes (ibid). Teorier om byråkratisk politikk, herunder Graham Allisons modell «Governmental Politics» er en del av FPDM-tilnærmingen.

### **Governmental Politics – byråkratisk politikk**

«Byråkratisk politikk»-modellen forklarer staters utenrikspolitikk som et resultat av forhandlingsprosesser mellom ulike aktører i statsapparatet. Fordi det sjelden er én institusjon som har monopol på å fatte beslutninger på et utenrikspolitisk område, er flere aktører involvert i beslutningsprosessene (Drezner 2000: 735). Utenrikspolitikken er kompleks, og som en konsekvens vil aktørene ha divergerende interesser og preferanser, eller med andre ord: de vil ha ulik oppfatning av hva som er den beste løsningen på en utenrikspolitisk problemstilling. Prosessen mellom aktørene vil derfor utarte seg som en forhandlingssituasjon, eller et politisk spill, der aktørene forsøker å få gjennomslag for sine standpunkt (Allison og Zelikow 1999: 6, 255, 304). Utfallet av forhandlingsprosessen utgjør statens utenrikspolitiske handling. Modellens forklaringskraft ligger i å kartlegge disse prosessene/dette spillet som ledet frem til den utenrikspolitiske handlingen (Allison og Zelikow 1999: 304). Sentrale aspekter er hvilke aktører som er involvert, hvordan forhandlingene mellom dem forløper, deres standpunkt og preferanser (Allison og Zelikow 1999: 304–305), samt hvilke faktorer som påvirker disse standpunktene (Allison og Zelikow 1999: 298).

## **3.4 Anvendelse og tilpasning av modellen**

I dette tilfellet er den utenrikspolitiske handlingen som skal forklares økningen i Danmarks deltakelse i NORDEFECO i perioden 2010-2013, og i tråd med Allison og Zelikows modell skal dette gjøres ved å kartlegge beslutningsprosessene for deltakelse i NORDEFECO-aktiviteter. Modellen antas å være hensiktsmessig av flere årsaker. (Økningen i deltakelsen er et uttrykk for en endring i dansk utenrikspolitikk, i form av flernasjonalt forsvarssamarbeid. Modeller for byråkratisk politikk generelt er egnet til å forklare endringer i staters utenrikspolitikk (Hermann 1990: 8). Videre tar modellen utgangspunkt i at det er flere aktører som er involvert i beslutningsprosessene. I Danmark er forsvarspolitikken svært konsensusbasert, og styres gjennom såkalte forsvarsforlik som inngås av forlikskretser. Forlikskretsene består som regel av alle de politiske partiene som er representert i Folketinget.

Deltakelse i internasjonale operasjoner må vedtas i Folketinget (Regeringen 2011: 40; Vedby Rasmussen 2014). Forsvarskommandoen bidrar med innspill til forlikskretsen (FM3 2014), og har som vist vært en sentral aktør i utviklingen av dansk forsvarspolitikk etter 1990. Det er derfor grunn til å tro at flere aktører har vært involvert i beslutningsprosessene for dansk deltakelse i NORDEFECO.

Det er imidlertid nødvendig å gjøre noen tilpasninger til modellen for at den skal kunne anvendes. Økt deltakelse i NORDEFECO er operasjonalisert som deltakelse i flere aktiviteter, og aktiviteter av mer forpliktende karakter. Økningen i Danmarks deltakelse er altså et resultat av deltakelse i flere aktiviteter, og det er ikke deltakelse én aktivitet alene som utgjør økningen i dansk deltakelse. Allison og Zelikow argumenterer for at dette som regel er tilfellet, nemlig at det er flere beslutninger innenfor en tematikk som til sammen utgjør en stats politikk på et område (Allison og Zelikow 1999: 295–296). Likevel legger modellen i sin reneste form opp til en sporing av alle disse prosessene. En slik fremgangsmåte ville blitt for omfattende. Under datainnsamlingen ble det også tydelig at informantene i liten grad var villige til å dele detaljert informasjon om hvordan konkrete beslutningsprosesser hadde forløpt, eller hvilke vurderinger som lå bak konkrete beslutninger. Dette er heller ikke informasjon som er offentlig tilgjengelig. Som en konsekvens kan ikke modellen brukes helt rigid. Jeg mener likevel det vil være hensiktsmessig å bruke modellens grunnleggende prinsipper for å kartlegge beslutningsprosessene for dansk deltakelse i NORDEFECO på et mer overordnet og generelt nivå, og at dette vil belyse spørsmålet om hva som forklarer økningen i Danmarks deltakelse i NORDEFECO. Enkeltaktiviteter vil bli brukt som illustrerende eksempler i tilfeller der det er hensiktsmessig. Videre består en beslutningsprosess av flere

ledd (Allison og Zelikow 1999; Hermann 1990). Forenklet kan man imidlertid tenke seg prosessene rundt deltakelse i NORDEFECO-aktiviteter består av tre faser: initiativ til deltakelse, beslutning om deltakelse og implementering av aktiviteten. I denne sammenhengen er det interessante de to første stadiene, og analysen er avgrenset mot implementeringsstadiet.

### **Kartlegging av beslutningsprosessene ved hjelp av tre spørsmål**

I følge Allison og Zelikow er altså involverte aktører, prosessen mellom dem, deres standpunkt og hvilke faktorer som påvirker standpunktene sentrale momenter i identifiseringen av beslutningsprosessene som leder frem til en stats utenrikspolitiske handling. For å strukturere kartleggingen av beslutningsprosessene for dansk deltakelse i NORDEFECO-aktiviteter, er det hensiktsmessig å formulere noen spørsmål som skal besvares basert på disse momentene. Allison og Zelikow argumenterer for at hvilke aktører som er involvert avhenger av beslutningsprosedyrene på det konkrete utenrikspolitiske området (Allison og Zelikow 1999: 296), og disse to aspektene henger følgelig tett sammen. Spørsmålene som skal besvares i analyse 2 er som følger:

- 1) Hvilke aktører er involvert i beslutningsprosessene for dansk deltakelse i NORDEFECO-aktiviteter, og hvordan utspiller disse prosessene seg?
- 2) Hvilke standpunkt har aktørene?
- 3) Hvilke faktorer påvirker aktørenes standpunkt?

Økningen i dansk deltakelse i NORDEFECO i perioden 2010-2013 vil altså forsøkes forklart ved å besvare disse tre spørsmålene. Som nevnt er en av kritikkene rettet mot bruk av teoretiske modeller innenfor FPA-litteraturen at de åpner for et svært omfattende datamateriale (Mc.Closky 1962:201 sitert i Hudson 2002:10). Dette gjelder også Allison og Zelikows modell. For å begrense datainnsamlingen og strukturere analysen, er det hensiktsmessig å formulere noen antakelser for de tre spørsmålene. I den forbindelse er det viktig å presisere at modellen er et verktøy for å strukturere og oppsummere empirien, og analysen har ikke til hensikt å teste hypotesene. I tråd med FPA-litteraturen åpnes det også for at andre faktorer enn de som er utledet av rammeverket kan ha påvirket aktørenes standpunkt, og semistrukturerte intervjuer som metode gjør det mulig å avdekke andre eventuelle faktorer.



## 3.5 Operasjonalisering og antakelser

### **Spørsmål 1: Hvordan er beslutningsprosessene rundt Danmarks deltakelse i NORDEFCO-aktiviteter og hvilke aktører er involvert?**

Det første spørsmålet blir hvilke aktører har vært involvert i beslutningsprosessene rundt dansk deltakelse i NORDEFCO-aktiviteter i perioden 2010-2013. Allison og Zelikows modell tar utgangspunkt i aktører på individnivå (Allison og Zelikow 1999: 296). I tidligere versjoner av modellen har det imidlertid vært åpnet for at beslutningstakerne også kan være organisasjoner og grupperinger i de tilfellene der det er hensiktsmessig (Allison 1971: 165), og at statens utenrikspolitiske handlinger er et resultat av politisk spill mellom et konglomerat av organisasjoner og politiske aktører (Allison og Halperin 1972: 42). Jeg mener det vil være en hensiktsmessig tilnærming i denne analysen. Ettersom analysen vil ta for seg prosessene rundt beslutninger om dansk deltakelse i NORDEFCO-aktiviteter på et mer generelt nivå, ville det være vanskelig å identifisere de riktige individene, og det vil tilføre analysen lite å identifisere enkeltpersoners standpunkt og preferanser for dansk deltakelse i det nordiske forsvarssamarbeidet. Modellen avgrenses altså mot den delen av FPA-litteraturen som vektlegger de psykologiske dimensjonene av beslutningstakingsprosessen. Spørsmålet blir da hvilke organisasjoner og politiske aktører som har vært involvert i beslutningsprosessene for dansk deltakelse i NORDEFCO-aktiviteter i perioden 2010-2013.

I motsetning til i Norge har ikke Danmark en ordning der Forsvaret og Forsvarsdepartementet er en organisasjon. I Danmark er det organisert slik at Forsvarsministeriet (FM) er ansvarlige for å gjennomføre regjeringens forsvarspolitiske målsetninger. De kan derfor antas å ha deltatt i beslutningsprosesser omkring dansk deltakelse i NORDEFCO-aktiviteter. Forsvarskommandoen har det overordnede ansvaret for koordinering og ledelse av det danske Forsvaret (Forsvaret 2014). FKO er en såkalt bestyrelse.<sup>22</sup> Det vil si at FKO er underlagt FM, og skal blant annet fungere som rådgivende organ (Forsvarsministeriet 2014c). Det er derfor grunn til å anta at også FKO har vært involvert i beslutningsprosessene. Videre innebærer enkelte av NORDEFCO-aktivitetene internasjonal deltakelse, og dette krever som nevnt vedtak i Folketinget (Regeringen 2011: 40; Vedby Rasmussen 2014). Følgelig er det grunn til å anta at Folketinget har vært involvert i beslutningsprosessene.

---

<sup>22</sup> En bestyrelse i den danske statsforvaltningen tilsvarer et direktorat i den norske statsforvaltningen.

Det kan også tenkes at Forsvarsutvalget og Forlikskretsen har deltatt i prosessene. Som nevnt styres forswarets utvikling og prioriteringsområder av forsvarsforlikene. I 2012 ble det vedtatt et nytt forsvarsforlik for perioden 2013-2017, og det ble altså vedtatt etter regjeringsskiftet. Det kan tenkes at Forlikskretsen har hatt innflytelse på hvordan forsaret skulle prioritere det nordiske forsvarssamarbeidet i denne perioden. Forsvarsutvalget (FU) er et underutvalg i Folketinget, og diskuterer forsvarspolitiske spørsmål og forbereder lovforslag. De senere årene har vesentlige temaer vært vurderinger knyttet til utskiftning av materiell og spørsmål som oppstår i forbindelse med dansk militær tilstedeværelse i utlandet (Folketinget 2013b). Ettersom NORDEFECO-aktivitetene i perioden 2010-2014 omfatter både internasjonal deltakelse og materiellsamarbeid, kan det tenkes at FU har vært involvert i beslutningsprosessene om økt dansk deltakelse i NORDEFECO-aktiviteter.

Politisk ledelse i Forsvarsministeriet antas selvsagt å spille en sentral rolle i beslutningsprosessene. Ettersom det ikke lyktes å få tak i informanter fra politisk ledelse behandles imidlertid Forsvarsministeriet som en representant for regjeringen i analysen. Denne forenklingen er ikke uproblematisk, all den tid vi vet at byråkratiet selv bidrar til utforming av politikk i enkelte tilfeller og at byråkratiet ikke nødvendigvis følger instruks fra politisk ledelse.<sup>23</sup> Under datainnsamlingen har jeg vært åpen for og oppmerksom på at dette kunne være tilfellet. Antakelsen for spørsmål 1 blir som følger:

*H1: Økningen i dansk deltakelse i NORDEFECO i perioden 2010-2014 er et resultat av beslutningsprosesser mellom Forsvarsministeriet, Forsvarskommandoen, Folketinget, Forsvarsudvalget, Forligskredsen for forsvarsforliket for 2013-2017.*

## **Spørsmål 2: Hvilke standpunkt har aktørene har til dansk deltakelse i NORDEFECO i perioden 2010-2013?**

Aktørenes standpunkt danner grunnlaget for beslutningsprosessen, og spørsmålet om aktørenes standpunkt er derfor sentralt for å forklare utfallet. I dette tilfellet blir spørsmålet hvilket standpunkt aktørene har hatt til dansk deltakelse i NORDEFECO-aktiviteter i perioden 2010-2013. Allison og Zelikows modell tar utgangspunkt i at beslutningstakerne har motstridende standpunkt, og at standpunktene i stor grad påvirkes av aktørenes plassering i statsapparatet (Allison og Zelikow 1999: 298), og at politiske og byråkratiske aktører vil ha

---

<sup>23</sup> Se for eksempel (Aberbach, Putnam, and Rockman 1981)

motstridende standpunkt (ibid.). I tråd med modellen skulle man altså anta at FM og FKO, som begge er byråkratiske aktører hadde sammenfallende standpunkt til dansk deltakelse i NORDEFECO. I dette tilfellet tas det som nevnt imidlertid utgangspunkt i at FM representerer den politiske ledelsens standpunkt, og på bakgrunn av denne forenklingen antas det at FM arbeider for å realisere regjeringens målsetning. FM som aktør antas derfor å være positiv til dansk deltakelse i NORDEFECO-aktiviteter. Som vist i kapittel 2 har FKO uttrykt skepsis til hvor hensiktsmessig det er for Danmark å delta i nordisk forsvarssamarbeid. Forsvaret (armed forces) som institusjon regnes som konservativt (Vedby Rasmussen 2005: 45), og i dette tilfellet antas det derfor at FKO fortsatt er mindre positive til dansk deltakelse i NORDEFECO.

Til tross for at det er politisk konsensus om nordisk samarbeid generelt i Danmark (Forsberg 2013: II77) er det likevel noen variasjoner mellom de politiske partiene. Partiene på venstresiden har tradisjonelt sett vært mer positive enn partiene på høyresiden (Saxi 2011: 64). Det kan derfor antas at partiene på høyresiden har vært mindre positive enn partiene på venstresiden i spørsmål om økt dansk deltakelse i NORDEFECO. For spørsmålet om beslutningstakernes standpunkt, blir antakelsen da som følger:

*H2:Forsvarskommandoen har vært negative til økt dansk deltakelse i NORDEFECO, mens Forsvarsministeriet har vært positive. Blant de politiske partiene har høyresiden vært mer negative enn venstresiden.*

### **Spørsmål 3: Hvilke faktorer påvirker aktørenes standpunkt til Danmarks deltakelse i NORDEFECO?**

I følge Allison og Zelikow er en sentral del av forklaringen på staters utenrikspolitikk hva som påvirker aktørenes standpunkt (Allison og Zelikow 1999: 298), modellens tredje spørsmål blir følgelig hvilke faktorer som har påvirket aktørenes standpunkt til Danmarks deltakelse i NORDEFECO. Utover at standpunktet påvirkes av aktørenes plassering i statsapparatet, er Allison og Zelikows modell er lite konkret med hensyn til andre potensielle faktorer, og om faktorene er nasjonale eller internasjonale (Hill 2003: 87–89). For å kunne formulere noen flere antakelser er det hensiktsmessig å supplere Allison og Zelikows modell. Jeg vil supplere med bidrag fra Michael Brecher, Christopher Hill og Charles Hermann, som alle er bidragsytere innennfor FPA-litteraturen. Supplementet vil følgelig ikke komme i konflikt med prinsippene for Allison og Zelikows modell.

Som nevnt åpner FPA-tilnærmingen generelt for at faktorer på både nasjonalt og internasjonalt nivå kan påvirke beslutningstakerne. Statsviteren Michael Brecher konkretiserer dette noe, og argumenterer for at aktørenes beslutninger fattes i et såkalt «operational environment». Brecher definerer «operational environment» som «alle faktorer som kan påvirke beslutningstakerne», og de operasjonelle omgivelsene har en intern og ekstern dimensjon. Med andre ord påvirkes aktørene av både interne og eksterne faktorer når de fatter beslutninger (Brecher 1972: 1–5). I analysen av spørsmålet om hvilke faktorer som påvirker beslutningstakernes standpunkt vil jeg ta utgangspunkt i denne inndelingen. Det blir imidlertid for omfattende å undersøke alle potensielle faktorer slik Brechers «operational environment» legger opp til, og det må følgelig foretas en operasjonalisering av hvilke interne og eksterne faktorer som kan ha påvirket danske beslutningstakere i prosessene rundt deltakelse i NORDEFCO i perioden 2010-2013.

### **Interne faktorer**

Som nevnt har den operasjonelle konteksten en intern dimensjon, dvs. at innenrikspolitiske faktorer påvirker beslutningstakerne i utenrikspolitiske spørsmål. Regjeringsskiftet som faktor er utgangspunktet for analysen, og det er stor grunn til å tro at det har påvirket aktørene når beslutninger om økt deltakelse i det nordiske forsvarssamarbeidet har blitt fattet. Det kan imidlertid også være andre innenrikspolitiske faktorer som har påvirket aktørene. Christopher Hill trekker frem både innenrikspolitisk endring, politisk kultur og ressurser som eksempler på faktorer som kan påvirke beslutningstakerne i utenrikspolitiske spørsmål. Variablene innenrikspolitisk endring og ressurser kan være relevante for å forklare beslutningene om økt deltakelse i det nordiske forsvarssamarbeidet.

### **Regjeringsskiftet**

Selv om analyse 1 viser at tidspunktet for endringen ikke uten videre kan knyttes til tidspunktet for regjeringsskiftet, er det likevel sannsynlig å anta at dette har hatt en påvirkning på beslutningene. At et regjeringsskifte kan føre til endring har også støtte i byråkratiteorien. Innenfor teorier for byråkratisk beslutningstaking har en av hovedforklaringene på en endring i staters utenrikspolitikk vært nettopp regjeringsskifter (change in government) (Hermann 1990: 11). Fordi det er beslutningstakerne som former utenrikspolitikken, vil en endring i sammensetningen av regjeringen kunne medføre endring fordi de nye beslutningstakerne har andre preferanser (ibid.). I dette tilfellet har regjeringen Helle Thorning Schmidt hatt en uttalt

målsetning om å øke satsningen på det nordiske forsvarssamarbeidet, og antakelsen for blir som følger:

*H3: Regjeringsskiftet i 2011 har påvirket aktørenes beslutninger om økt deltakelse i NORDEFCO-aktiviteter.*

Som nevnt er det tatt utgangspunkt i at FM representerer regjeringens standpunkt, noe som ikke er helt uproblematisk. For å ta høyde for at FM ikke nødvendigvis følger regjeringens målsetninger og instruksjoner, vil regjeringsskiftets påvirkning på FMs standpunkt også bli analysert.

### **Ressursfordeling**

Christopher Hill peker på at omfattende internasjonale forpliktelser kan bli så kostbare at det kan gå utover ressursene myndighetene har tilgjengelig til å bruke nasjonalt, at beslutningstakerne blir nødt til å endre utenrikspolitikken som en følge av det. Hill bruker eksempler der land har måttet senke ambisjonene og forplikte seg mindre internasjonalt (Hill 2003: 224–225). I dette tilfellet er det snakk om økt deltakelse i et flernasjonalt samarbeid, og hans resonnement kan ikke brukes helt direkte. Som vist i kapittel 2 er det imidlertid slik at det danske forsvaret er i en presset økonomisk situasjon som følger av både den teknologiske utviklingen og deres omfattende internasjonale innsatser. Det er vedtatt å kutte i gjennomsnitt 2,5 mrd. pr. år fra og med 2013 uten å kutte i operative evner (Forsvarsministeriet 2014d). En av de overordnede hensiktene med NORDEFCO er som nevnt å redusere kostnader (Nordefco 2014b). Altså kan økt dansk deltakelse i NORDEFCO skyldes beslutningstakernes ønske om å spare ressurser som et ledd i innsparingsreformene det danske forsvaret er inne i. Antakelsen blir da som følger:

*H4: Økt dansk deltakelse i NORDEFCO skyldes beslutningstakernes ønske om å spare ressurser som et ledd i de pågående innsparingsreformene i det danske forsvaret.*

### **Eksterne faktorer**

Brecher deler den eksterne dimensjonen inn i tre systemer: det globale, det underordnede og det bilaterale (Brecher 1972: 5–7). Det globale systemet er definert ut fra åtte kategorier, blant annet maktfordeling i det internasjonale systemet (ibid:6), og antakelsen er altså at maktfordelingen i det internasjonale systemet vil påvirke aktørenes beslutninger i

utenrikspolitiske spørsmål, og følgelig staters utenrikspolitiske handlinger. En diskusjon om endring i maktbalanse på det internasjonale nivået ville være for omfattende, og i denne sammenhengen er «internasjonal maktbalanse» forstått som «internasjonale forhold.» Som vist i kapittel 1, har internasjonale forhold vært avgjørende for utviklingen av Danmarks forsvars- og sikkerhetspolitikk etter 1990, og variabelen er derfor relevant.

### **Endringer i internasjonale forhold**

På bakgrunn av det teoretiske rammeverket, vil en økt dansk deltakelse i NORDEFCO være et resultat av at beslutningstakerne oppfatter at det har vært en endring i internasjonale forhold som gjør at deltakelse i NORDEFCO er mer hensiktsmessig enn tidligere. I den utenrikspolitiske strategien «Kurs mod 2020» fra 2010, gis det uttrykk for en oppfatning av at det pågår endringer på det internasjonale nivået, i form av maktspredning, endring i USAs internasjonale rolle og inntreden av nye aktører som ønsker innflytelse (Udenrigsministeriet 2010: 2). I oppdragsstudiet «Nordisk säkerhetsutveckling och försvarspolitiska prioriteringar i åtstramningens tidearv» argumenterer Christiansson, Westberg og Wiklund for at en mulig strategi for Danmark vil være å reagere på disse endringene i internasjonale forhold med såkalt risikospredning, eller «hedging» (Christiansson, Westberg og Wiklund 2012: 28). Det vil si at de er på søken «etter flere fora der [de] kan få innflytelse og samtidig sikre sine militære behov», og NORDEFCO trekkes frem som et potensielt forum. Økt deltakelse i NORDEFCO kan på den måten leses som en konsekvens av endringene på internasjonalt nivå, og antakelsen blir dermed som følger:

*H5: Endringer i internasjonale forhold har endret beslutningstakernes standpunkt til NORDEFCO, og den økte deltakelsen i perioden 2010-2013 er et uttrykk for risikospredning.*

### **Samarbeid om oppgaveløsning i Arktis**

Også Christopher Hill legger vekt på eksterne faktors påvirkning på beslutningstakerne og følgelig staters utenrikspolitikk. I «The Changing Politics of Foreign Policy» kategoriserer han de eksterne faktorene som materielle, semi-materielle og politiske faktorer (Hill 2003: 164–166). I kategorien «materielle faktorer» vektlegger han statenes geografiske plassering, men argumenterer for at det ikke er statenes plassering i forhold til hverandre som er relevant i dagens internasjonale system. I stedet er det statens geografiske plassering i forhold til naturressurser og økologisk forurensning som er av betydning. Tilgang på naturressurser kan

skape både muligheter og utfordringer, og påvirker derfor beslutningstakerne når de fatter beslutninger i utenrikspolitiske spørsmål (Hill 2003: 169–170). Dansk tilstedeværelse og oppgaveløsning i Arktis har blitt tillagt større vekt i dansk utenriks- og forsvarspolitik de senere årene (Archer 2010: 68), blant annet fordi smeltingen av polisen vil åpne for utvinning av naturressurser (Forsvarsministeriet 2009: 2). Dette antas å medføre flere utfordringer for dansk forsvar på sikt (ibid.). Også Norge og Sverige har utenrikspolitiske interesser i Arktis (Regeringskanselliet 2014; Utanriksdepartementet 2011), og det er samarbeid om Arktis i Nordisk Ministerråd (Nordisk Ministerråd 2012). Økt dansk deltakelse i NORDEFCO kan følgelig skyldes beslutningstakernes ønske om et tettere samarbeid om oppgaveløsning i Arktis. Antakelsen for blir som følger:

*H6: Økt dansk deltakelse i NORDEFCO skyldes beslutningstakernes ønske om et tettere nordisk samarbeid om oppgaveløsning i Arktis.*

## **4 Analyse 1: Danmarks deltakelse i NORDEFCO i perioden 2010-2013**

Analyse 1 har til hensikt å besvare problemstilling 1: om Danmarks deltakelse i Nordefco har økt etter regjeringsskiftet i 2011. Den tidligere forsvarsministeren Gitte Lillelund Bech uttalte at «det nordiske forsvarssamarbeidet var på ingen måte prioritert under forrige regjering. Jeg prioriterte det i hvert fall ikke like høyt som min efterfølger [...] Det har fått et push med ny minister» (Lillelund Bech 2014). Dette tilsier at det har skjedd en endring i Danmarks deltakelse i NORDEFCO etter regjeringsskiftet i 2011. Det er imidlertid behov for en mer konkret vurdering. Som vist i punkt 3.1 analytisk rammeverk, foretas vurderingen ved å sammenlikne deltakelse i antall aktiviteter, samt om Danmark deltar i mer forpliktende samarbeid. Følgende to spørsmål skal besvares:

- 1) Har Danmark deltatt i flere aktiviteter etter regjeringsskiftet i 2011?
- 2) Har Danmark deltatt i mer forpliktende samarbeid etter regjeringsskiftet i 2011?

### **4.1 Analyse**

#### **4.1.1 Antall aktiviteter**

Det første spørsmålet er om Danmarks deltar i flere NORDEFCO-aktiviteter etter regjeringsskiftet i 2011. Danmarks deltakelse i nye aktiviteter pr. år i perioden 2010-2013 er angitt i tabellene 4.2-4.4. Til tross for at studiens hensikt ikke er å sammenlikne de nordiske landenes deltakelse, er Norge, Sverige og Finlands deltakelse i perioden også inkludert for å gi et bedre bilde av Danmarks rolle. Ettersom hensikten er å måle en utvikling, er det som nevnt i punkt 3.1 kun nye aktiviteter pr. år som er inkludert i tabellene. Dersom ikke annet er spesifikt angitt, kan det gås ut ifra at ingen av landene har trukket seg fra aktivitetene.

Innledningsvis er det hensiktsmessig å se på deltakelsen i antall nye aktiviteter pr. år i hele perioden. Basert på kriteriene omtalt i punkt 3.1 analytisk rammeverk for analyse 1, er de nordiske landenes deltakelse i nye NORDEFCO-aktiviteter pr. år mellom 2010 og 2013 som angitt i tabell 4.1. Kartleggingen viser at det har vært en økning i antall nye aktiviteter



Danmark deltar i innenfor NORDEFECO-strukturen i perioden 2010-2013. Aktiviteter Danmark deltar i fremgår i de øverste radene av tabellen. Hvert år vil bli kommentert separat.

**Tabell 4.1 De nordiske landenes deltakelse i nye NORDEFECO-aktiviteter pr. år i perioden 2010-2013**

	2010	2011	2012	2013
Danmark	2	4	4	6
Norge	10	7	3	6
Sverige	11	7	4	4
Finland	6	6	3	4
<b>Totalt antall nye aktiviteter pr. år</b>	<b>10</b>	<b>7</b>	<b>4</b>	<b>6</b>

### **Deltakelse i 2010**

Medlemslandenes deltakelse i NORDEFECO i 2010 fremgår av tabell 4.2. Totalt ti nye aktiviteter på implementerings- eller prosjektstadiet ble iverksatt i 2010<sup>24</sup>. Danmark deltok kun i to. Til sammenlikning deltok Sverige i elleve, Norge i ti mens Finland deltok i seks. I 2012 Danmark deltar altså i klart færrest aktiviteter av de nordiske landene, noe som bekrefter bildet av Danmark som det mest tilbakeholdne landet i samarbeidsstrukturen.

---

<sup>24</sup> Det er sannsynlig at flere av disse er overført fra de tidligere nordiske samarbeidsstrukturene som ble inkorporert i NORDEFECO. De regnes likevel som nye i 2010.

**Tabell 4.2: Nye NORDEFCO-aktiviteter og deltakerland i 2010**

<b>Navn på aktivitet</b>	<b>Status</b>	<b>Deltakende land</b>
Anti-stridsvogn missilen TOW	Implementert	<b>Danmark</b> og Finland
Terrain carrier BV 206	Implementert	<b>Danmark</b> og Sverige
Cross Border Training North <sup>25</sup>	Implementert	Norge, Sverige, Finland
Mine Counter Measures Warfare (MCM) <sup>26</sup>	Prosjekt/implementert	Norge og Sverige
Archer	Prosjekt	Norge og Sverige
Utveksling av offiserer <sup>27</sup>	Implementert	Sverige, Norge og Finland
Utvikling av nasjonal NATO Comprehensive Operations Planning Directive (COPD)	Prosjekt	Norge og Sverige
Logistiske flyvninger til Afghanistan	Implementert	Sverige, Norge og Finland
Samarbeid om teknisk støtte fra svenske teknikere på den norske Aeromedical Detachment (NAD) i Afghanistan	Implementert	Sverige og Norge
Felles trening av personell før utsendelse til Observation, Mentoring and Liaison Teams i Meimanah/Afghanistan	Implementert	Norge, Sverige, Finland <sup>28</sup>

**Totalt antall nye NORDEFCO-aktiviteter på prosjekt eller implementeringsstadiet i 2010: 12**

**Kilder:** (FD3b 2014; Nordefco 2010)

<sup>25</sup> 48 treninger gjennomført (Nordefco 2010)

<sup>26</sup> Aktiviteten ble avviklet september 2014 (FD3b 2014)

<sup>27</sup> Aktiviteten skal fra 2014 endres fra en permanent ordning til å praktiseres for konkrete prosjekter (FD3b 2014)

<sup>28</sup> Danmark deltar ikke ettersom de ikke er i Meymaneh (Forsvarsministeriet 2014a)

I 2011 økte dansk deltakelse noe. En fullstendig oversikt over nye aktiviteter i 2011 og hvilke land som deltar er angitt i tabell 4.3, og som det fremgår av tabellen deltok Danmark i fire av totalt syv aktiviteter. De bidro til å avholde kurs innenfor «Peace Support Operations Education & Training»-programmet (Nordefco 2011a, 2012b), i etableringen av Kompetansesenter for kjønn i militære operasjoner og de deltok også i kapasitetsbyggingsarbeidet i Afrika<sup>29</sup> (Nordefco 2011a: 9). I tillegg er Danmark en del av den felles nordiske planen for trening- og øvelser for perioden 2012-2016. Til sammenlikning deltok Norge i syv aktiviteter mens Sverige og Finland deltok i seks. Danmark må altså fortsatt sies å være det landet som deltar i minst grad. Likevel er forskjellen mellom Danmark og de andre nordiske landene mindre enn i 2010. Hensikten med analysen er ikke å sammenlikne Danmarks deltakelse med de andre nordiske landene, men det gir et mer utfyllende bilde av utviklingen i Danmarks deltakelse.

---

<sup>29</sup> I prosjektet Kapasitetsbygging i Afrika bidrar de nordiske landene til oppbyggingen av East African Standby Forces, og bidragene knytter seg i hovedsak til tre hovedområder: støtte til landstyrkene, støtte til kapasitetsbygging i styrkenes sjøforsvar, samt støtte til Peace Support Operations-utdannelse og trening (Nordefco 2011a: 9).

**Tabell 4.3 Nye NORDEFCO-aktiviteter og deltaker land i 2011**

<b>Aktivitet</b>	<b>Status</b>	<b>Deltakende land</b>
Common training for Peace Support Operations	Implementert <sup>30</sup>	<b>Danmark</b> , Norge, Sverige og Finland
Kapasitetsbygging i Afrika	Implementert	<b>Danmark</b> , Finland, Sverige og Norge
Felles Nordisk Plan for Øvelser 2012-2016	Prosjekt/implementert	<b>Danmark</b> Norge, Sverige og Finland
Kompetansesenter: Kjønn i militære operasjoner	Implementert <sup>31</sup>	Sverige, Norge, Finland, <b>Danmark</b>
Ground Based Air Defence	Implementert <sup>32</sup>	Norge og Finland
Utveksling av offiserer innenfor Concept Development and Experimentation	Implementert	Norge og Sverige
Opprettelse av en nordisk MOVCON-enhet i ISAF/RC-N	Implementert	Sverige, Norge og Finland (Nordefco 2011b: 5)

**Totalt antall nye NORDEFCO-aktiviteter: 7**

**Kilder:** (Nordefco 2011a, 2011b: 5, 2012b)

<sup>30</sup> 33 kurs er gjennomført (Nordefco 2011a)

<sup>31</sup> Implementert i form av at senteret ble etablert (Nordefco 2012a)

<sup>32</sup> Deler av aktiviteten er implementert. Norge og Finland er de eneste landene som deltar i de delene av aktiviteten som er på prosjekt- eller implementeringsstadiet (Nordefco 2011a)

## Deltakelse i antall aktiviteter i 2012

Som det fremgår av tabell 4.4 var det kun fire nye aktiviteter på implementerings- eller prosjektstadiet i 2012. Dette er fire færre aktiviteter enn i 2011, og det er dermed vanskelig å si noe om Danmarks deltakelse har økt mellom 2011 og 2012. Det er også vanskelig å sammenlikne utviklingen mellom 2011 og 2012 med tanke på konsekvensene av regjeringsskiftet. Danmark deltok i samtlige fire av aktivitetene, og det tilsier at utviklingen fra 2011 i hvert fall ikke har stagnert. Til sammenlikning deltok Sverige også i fire aktiviteter, mens Norge og Finland begge deltok i tre. Det er imidlertid hensiktsmessig med en nyansering. Som det fremgår av tabell 5 er en av de implementerte aktivitetene en rekke kurs som ble avholdt<sup>33</sup> i løpet av 2012. Samtlige av de nordiske landene deltok i aktiviteten, men Danmark avholdt klart færrest kurs. Deltakelsesfrekvensen må likevel sies å være jevn mellom de nordiske landene, og i motsetning til i 2010 og delvis i 2011 skilte ikke Danmark seg ut ved å være det landet som deltok klart minst.

**Tabell 4.4: Nye NORDEFECO-aktiviteter og deltakerland i 2012**

<b>Aktivitet</b>	<b>Status</b>	<b>Deltakere</b>
Cross Border Training South	Implementert	Sverige og <b>Danmark</b>
Avholdte kurs	Implementert	Sverige: 12. Norge:12 Finland:6 <b>Danmark:2</b>
Nordic Defence Industry Seminar	Implementert	<b>Danmark</b> Norge, Sverige, Finland,
Veterankonferanse	Implementert	<b>Danmark</b> Norge, Sverige, Finland, <sup>34</sup>

**Totalt antall nye aktiviteter i 2012: 4**

**Kilder:** (Nordefco 2013b)

<sup>33</sup> Jeg har valgt å kategorisere det som én aktivitet slik det er gjort i NORDEFECOs årsrapport fra 2012 se: Nordefco 2012:6-8).

<sup>34</sup> Latvia, Litauen og Estland deltar også i aktiviteten

## Deltakelse i 2013

En fullstendig oversikt over nye aktiviteter med deltakerland i 2013 fremgår av tabell 4.5. Dataene viser at Danmark, og resten av de nordiske landene deltok i samtlige seks aktiviteter i 2013. Tendensen fra 2011 og 2012 til at Danmark deltar i nær sagt alle aktivitetene i implementerings- og prosjektfasen ser altså ut til å fortsette.

**Tabell 4.5 Nye NORDEFECO-aktiviteter og deltakerland i 2013**

<b>Aktivitet</b>	<b>Status</b>	<b>Deltakere</b>
Special Forces Medical Education	Implementert	<b>Danmark</b> , Norge, Sverige, Finland
Advanced Distributed Learning	Implementert <sup>35</sup>	<b>Danmark</b> , Sverige, Norge og Finland
Air Surveillance (NORECAS)	Prosjekt	<b>Danmark</b> , Finland, Norge og Sverige
Tactical Air Transport (NORTAT)	Prosjekt/implementert	<b>Danmark</b> , Norge, Sverige og Finland
Planlegging og forberedelse av felles styrkebidrag til FNs operasjon i Mali	Implementert	<b>Danmark</b> , Norge, Finland, Sverige
Uttransportering av kjemiske våpen fra Syria	Implementert	<b>Danmark</b> Norge, Sverige, Finland

**Total antall nye aktiviteter i 2013: 6**

**Kilder:** (Nordefco 2013a; Udenrigsministeriet 2014b)

## Oppsummering

---

<sup>35</sup> Deler av aktiviteten er implementert i form av at det er opprettet et ekspertforum og det er avholdt en konferanse (Nordefco 2013b)

Sammenlikningen av Danmarks deltakelse i antall nye NORDEFCO-aktiviteter i perioden 2010-2013 viser at deltakelsen har økt. Fra å delta i to nye aktiviteter i 2010, deltok Danmark i fire av åtte nye aktiviteter i 2011, og i samtlige nye aktiviteter i 2012 og 2013. Avstanden mellom Danmark og de andre nordiske landenes deltakelse i nye aktiviteter har også jevnet seg ut. Danmarks deltakelse i NORDEFCO i form av antall aktiviteter har følgelig økt i perioden. Spørsmålet er imidlertid om antall aktiviteter har økt etter regjeringsskiftet i 2011. Basert på kriteriet antall aktiviteter er det imidlertid vanskelig å si noe sikkert om tidspunktet for økningen. Det totale antallet nye NORDEFCO-aktiviteter pr. år er henholdsvis lavere og på samme nivå i 2012 og 2013 enn i 2011. Det eneste som kan konstateres er at den påviste økningen synes å ha begynt i 2011, og at den ikke har avtatt i 2012 og 2013. Ettersom regjeringen Helle Thorning Schmidt I ikke tiltrådte før høsten 2011, kan økningen i antall aktiviteter vanskelig tidfestes direkte til regjeringsskiftet.

Til tross for at økningen i antall aktiviteter Danmark deltar i er et tydelig tegn på at deres deltakelse har økt i perioden, er det viktig å nyansere funnet noe. Det totale antallet nye NORDEFCO-aktiviteter i 2012 og 2013 er såpass lavt at deltakelse i samtlige aktiviteter ikke må forveksles med at det har vært en svært omfattende økning i deltakelse i antall aktiviteter. I tillegg til at aktivitetene varierer mye i omfang og innhold, er dette et argument for at en mer kvalitativ vurdering av Danmarks deltakelse i perioden er nødvendig. En vurdering av hvorvidt Danmark deltar i mer forpliktende samarbeid etter regjeringsskiftet i 2011 er det andre sammenlikningskriteriet.

#### **4.1.2 Deltakelse i mer forpliktende samarbeid**

Det andre spørsmålet som skal besvares i analyse 1 er om Danmark deltar i mer forpliktende samarbeid etter regjeringsskiftet i 2011. Som nevnt i punkt 3.1 er Danmarks lave deltakelse i NORDEFCO eksemplifisert med deres manglende vilje til å delta i forpliktende samarbeid (Christiansson, Westberg og Wiklund 2012: 42). En vurdering av om Danmark deltar i mer forpliktende samarbeid etter regjeringsskiftet er følgelig et godt kriterium for å vurdere om deres deltakelse i NORDEFCO har økt. Utstrakt ressursbruk, at aktiviteten er omfattende i form av innhold eller varighet, samt vilje til å påta seg lederskap for aktiviteter kan tilsi forpliktelse, og dermed økt deltakelse. I tillegg har Danmark som vist i liten grad deltatt i materiellsamarbeid. En økning i denne typen samarbeid vil derfor også tilsi en økning.

Med to unntak<sup>36</sup>, mente samtlige av informantene i Forsvarsministeriet, Forsvarskommandoen og Forsvarsudvalget i Danmark, samt i FD i Norge at Danmarks deltakelse i NORDEFCO har økt i perioden 2010-2013. Flere trakk frem viljen til å delta i mer forpliktende aktiviteter som eksempel på dette (FD2a 2014; FD3a 2014; FD1 2014; FKO2a 2014; FKO1 2014; FM2a 2014: 2; FM1 2014: 1; FU2 2014). Det er imidlertid behov for en mer konkret vurdering. I det følgende vil de nye aktivitetene pr. år kartlagt i punkt 4.1.2 vurderes. Basert på informantintervjuene vil også to samarbeidsaktiviteter, Nordic Tactical Air Transport (NORTAT) og Nordic Air Surveillance Data Exchange (NORECAS) omtales spesielt.

### **Deltakelse i aktiviteter i 2010 og 2011**

I 2010 var det totalt ti nye aktiviteter på prosjekt- eller implementeringsstadiet (se tabell 4.2). Danmark deltok i to av disse<sup>37</sup>. Begge disse aktivitetene er materiellsamarbeid, noe som indikerer at de krever en viss grad av forpliktelse og langsiktighet. I 2011 var det totalt åtte nye aktiviteter på prosjekt- eller implementeringsstadiet i NORDEFCO (se tabell 4.3). Av disse må fem aktiviteter sies å kreve forpliktelse og være av mer omfattende karakter.<sup>38</sup> Danmark deltok i to av disse: samarbeidet om kapasitetsbygging i Afrika og Common Training for Peace Support. Kapasitetsbygging i Afrika innebærer internasjonal innsats, og det må kunne karakteriseres som forpliktende. Det krever også bruk av ressurser, både økonomisk og i form av personell. I motsetning til et enkeltstående seminar er det en aktivitet som er tenkt å vare over flere år (Nordefco 2012b), noe som også tilsier forpliktelse. At aktiviteten kan karakteriseres som forpliktende, fordrer at samarbeidet om kapasitetsbygging faktisk pågår. Det nordiske bidraget omfatter blant annet bidrag til å bygge opp reaksjonsstyrkeenheten East African Standby Forces, og de nordiske landene har alle<sup>39</sup> sendt militærrådgivere for å koordinere innsatsen. De nordiske landene bidrar også med støtte til kurs og utdanning, samt at de støttet en stor feltøvelse East African Standby Forces gjennomførte i 2013 (Forsvarsministeriet 2014b). Altså må man kunne si at samarbeidet til en viss grad omsettes i praksis, og at Danmarks deltakelse indikerer forpliktelse.

---

<sup>36</sup> (FU1 2014; FU3 2014)

<sup>37</sup> Terrain carrier BV 206 og Anti-stridsvogn missilen TOW (FD3b 2014)

<sup>38</sup> Bakkebasert luftforsvar, Naval Diving og opprettelsen av en nordisk Movement Control Unit (MOVCON-unit) i ISAF i Mazar-e Sharif i Afghanistan. At Danmark ikke deltar i samarbeidet om bakkebasert luftforsvar er ikke overraskende, gitt at Danmark har utviklet sitt bakkebaserte luftforsvar. I Mazar-e Sharif bidrar Danmark med et transporthelikopter (Forsvarsministeriet 2014a).

<sup>39</sup> Med unntak av Island



## **Deltakelse i aktiviteter i 2012**

I 2012 deltok Danmark i samtlige fire nye NORDEFECO-aktiviteter (se tabell 4.4). Aktiviteten Cross Border Training South innebærer felles kampflyøvelser med Sverige og Danmark, og krever bruk av ressurser. Den er også tenkt å fortsette i kommende år (Nordefco 2012a: 8), og er i så måte forpliktende. De resterende tre aktivitetene i 2012 må sies å være mindre omfattende.<sup>40</sup> Danmark deltar altså i den ene aktiviteten av denne typen, og i motsetning til i 2011 står de ikke utenfor noen slike aktiviteter. Det kunne indikert at viljen til å delta i denne typen aktiviteter har økt. Det er imidlertid langt færre aktiviteter av denne typen i 2012 enn i 2011, og i realiteten deltar Danmark i færre omfattende aktiviteter i 2012 enn i 2011. Det blir derfor vanskelig å si noe om hvorvidt det er noen endring mellom 2011 og 2012, og det kan kun slås fast at Danmark fortsatt viste vilje til å delta i denne typen aktiviteter, og at det ikke er aktiviteter av denne typen Danmark unnlater å delta i.

## **Deltakelse i aktiviteter i 2013**

Denne tendensen fortsetter i 2013, der Danmark deltok i samtlige fem aktiviteter<sup>41</sup> (se tabell 4.5). Fem av seks aktiviteter kan karakteriseres som omfattende forpliktelse og omfang. Samarbeid om felles styrkebidrag til FN-operasjonen i Mali og uttransporteringen av kjemiske våpen fra Syria (OPWC) er begge internasjonale oppdrag, noe som må kunne karakteriseres som omfattende og ressurskrevende. I tillegg har Danmark lederskap for det nordiske bidraget i OPWC-operasjonen (Wammen 2014). Samarbeidet om sanitetsutdanning har til hensikt å utdanne medisinsk personell til bruk i de nordiske landenes spesialstyrker. Aktiviteten går over 20 uker, og er i så måte relativt forpliktende i forhold til en enkelthendelse i form av for eksempel et seminar. I tillegg har Danmark ansvar for samarbeidet, noe som tilsier at det blir prioritert av danske myndigheter. Nordic Tactical Air

---

<sup>40</sup> Avholdte kurs, samt Nordic Defence Industry Seminar og en konferanse om Veteranspørsmål. Dette er mer administrative aktiviteter, og de to sistnevnte er enkeltstående hendelser, og i så måte lite forpliktende.

<sup>41</sup> Sanitetsutdanning av spesialstyrker, Advanced Distributed Learning-programmet, Nordic Tactical Air Transport, planlegging og forberedelse av felles styrkebidrag til Mali og Uttransporting av kjemiske våpen fra Syria (Nordefco 2014a).

Transport (NORTAT) er et samarbeid om taktisk lufttransport<sup>42</sup>, og er følgelig et materiellsamarbeid. Air Surveillance Data Exchange (NORECAS) innebærer utveksling av radardata mellom de nordiske landene. Flere av informantene, både i Danmark og Norge trakk frem deltakelse i både NORTAT og NORECAS som eksempler på at Danmark prioriterer det nordiske forsvarssamarbeidet høyere (FKO2a 2014; FKO1 2014; FKO3 2014; FM2a 2014). Disse aktivitetene vil bli nærmere omtalt nedenfor.

## **Oppsummering**

Danmark deltok i to nye aktiviteter av forpliktende karakter i 2010 og 2011. I 2012 var det kun én ny slik aktivitet i strukturen, og Danmark deltok i denne. I 2013 deltok Danmark i seks slike aktiviteter. Det kan altså slås fast at deltakelsen i mer forpliktende aktiviteter er høyere i 2013 enn i 2010 og 2011. Fordi det bare var en ny aktivitet av denne typen i 2012, er det imidlertid vanskelig å si noe sikkert tidspunktet for økningen. At Danmark deltar i fem slike aktiviteter i 2013 kan indikere at regjeringsskiftet har hatt betydning. To av disse aktivitetene<sup>43</sup> er imidlertid betinget av internasjonale hendelser, og man bør derfor være forsiktig med å trekke en slik slutning.

## **Deltakelse i NORTAT og NORECAS**

### *NORTAT*

NORTAT ble initiert av de nordiske forsvarsministrene i 2011 (Nordefco 2012a: 8) og i korte trekk er den overordnede hensikten med samarbeidet å opprette en samlet pool av nordiske transportfly som skal kunne brukes av de nordiske landene i ulike operasjoner, uavhengig av hvilket land som eier dem (Nordefco 2012a: 3). Videre er det en målsetning om å opprette et felles bookingsystem, samt samarbeid om vedlikehold og felles tekniske team (ibid.). Respondentene argumenterer for at NORTAT viser forpliktelse fordi det innebærer å gjøre seg avhengig av de andre landene for å løse en av forswarets oppgaver<sup>44</sup> (FKO1 2014).

---

<sup>42</sup> Taktisk lufttransport er en del av de nordiske landenes luftvåpen, og brukes til transport av personell og gods, samt til medisinsk evakuering både i internasjonale og nasjonale oppdrag (Forsvaret 2014, Forsvaret 2010). De senere årene har norske og danske fly i hovedsak blitt brukt til å assistere norske og danske styrker i Afghanistan.

<sup>43</sup> Samarbeid om felles styrkebidrag til FN-operasjonen i Mali og uttransporteringen av kjemiske våpen fra Syria.

<sup>44</sup> I Danmark benyttes taktisk lufttransport også til å levere forsyninger til SIRUS-styrkene stasjonert på Grønland (Forsvaret 2014), og i Norge bistår også transportflyene i sivile oppdrag, for eksempel i forbindelse med naturkatastrofer (Forsvaret 2010).

Opprettelsen av en felles pool kan i siste instans innebære at Danmark løper en risiko for ikke å ha tilgjengelige fly når de selv trenger dem, og må følgelig satse på å bli avhjulpet av et av de andre nordiske landene (FKO1 2014). Respondenten i Forsvarskommandoen påpekte også at vedlikeholdsdelen av NORTAT innebærer forpliktelse, fordi Danmark gjør seg avhengig av de andre for å få vedlikeholdt egne transportfly (ibid.). Begge aspekter må kunne sies å indikere at NORTAT er et forpliktende prosjekt, og at det indikerer økt deltakelse i forpliktende samarbeid.

Ved siden av prosjektets innhold og omfang, er det også andre aspekter ved dansk deltakelse i NORTAT som tilsier vilje til forpliktelse fra dansk side. Danmark leder prosjektet, og har det overordnede ansvaret for at aktiviteten blir implementert og gjennomført (Forsvarsdepartementet 2014). Danmark påtok seg lederrollen frivillig (FKO1 2014), og viljen til å påta seg lederskap for en aktivitet i seg selv synes å være nytt. En av informantene i Forsvarsdepartementet i Norge uttalte at «før var de svært motvillige til å påta seg lederskapet for noen prosjekter i det hele tatt» (FD3b 2014). Altså tilsier viljen til å påta seg lederskap økt deltakelse i forpliktende samarbeid.

NORTAT synes også å være høyt prioritert i strukturen. I handlingsplanen for NORDEFcos Military Committee for perioden 2014-2017 (vedtatt i 2013) trekkes NORTAT frem som et av prosjektene som «skal gis spesiell prioritet i den nåværende perioden» (Nordefco 2013c: 4). Prosjektet har også høy politisk prioritet. Samtlige nordiske forsvarsministere har signalisert at de ønsker et høyt ambisjonsnivå for NORTAT. De skal selv følge prosjektet tett, og har bedt om regelmessige fremdriftsrapporteringer på forsvarsministtermøtene (Nordefco 2012a: 8). Det kan også være verdt å nevne at flere av respondentene omtaler NORTAT som et flaggskipprosjekt. Følgelig indikerer dansk deltakelse i og lederskap for prosjektet at Danmark deltar i mer forpliktende samarbeid.

### *NORECAS*

Flere av informantene trakk også frem NORECAS som eksempel på at Danmark har vist økende vilje til å delta i mer omfattende og forpliktende aktiviteter. Danske myndigheter hadde i utgangspunktet besluttet ikke å delta i aktiviteten, men ombestemte seg (FKO1 2014). Formålet med NORECAS-samarbeidet er en utveksling av radardata over det nordiske luftrommet mellom de nordiske landene. Dette vil bidra til en mer detaljert oversikt til en lavere kostnad, ettersom landene kan dele overvåkingen mellom seg (Nordefco 2013b: 13).

Forsvarskommandoen i Danmark har påtatt seg lederansvar for aktiviteten, og to av informantene brukte dette som eksempel på at Danmark prioriterer samarbeidet høyere (FKO2a 2014; FKO1 2014). Videre trakk en av informantene frem at deltakelse i NORECAS viser økt deltakelse i forpliktende aktiviteter fordi også denne aktiviteten innebærer at Danmark gjør seg avhengig av de andre nordiske landene (FKO1 2014). Informanten argumenterer med at det danske forsvaret gjør seg avhengig av informasjon fremskaffet av andre land for å gjøre egne trusselvurderinger (ibid.)

I tillegg til at aktivitetens innhold er forpliktende i seg selv, trakk en annen informant i Forsvarskommandoen frem vilje til ressursbruk som eksempel på at deltakelse i aktiviteten viser økt vilje til forpliktelse fra Danmarks side. Landene har måttet bidra økonomisk i oppstartsfasen, og han mener Danmark tidligere har vært svært avventende til å delta i aktiviteter som krever økonomiske investeringer før det er sikkert at det vil lønne seg for dem å delta (FKO2a 2014). Denne endringen i vilje til å forplikte seg på et tidlig stadium tilsier at danske myndigheter prioriterer samarbeidet høyere enn tidligere. Videre er NORECAS ett av de syv prosjektene som ble identifisert i «top down»-screeningprosess som ble gjennomført i NORDEFECO-strukturen i 2012 (Nordefco 2012a: 8), og implementering av NORECAS gis derfor automatisk høy prioritet i NORDEFECO-strukturen (Nordefco 2012a: 13). NORECAS er altså et prosjekt av forpliktende karakter, med høy prioritet i NORDEFECO og dansk deltakelse og lederskap indikerer at danske myndigheter forplikter seg i høyere grad.

## **Nyansering av funnene**

Analysen av Danmarks deltakelse i NORDEFECO-aktiviteter mellom 2010-2013 indikerer at deltakelsen har økt i perioden, både med hensyn til antall aktiviteter og en økt vilje til deltakelse i forpliktende samarbeid. Det er imidlertid behov for en nyansering. Flere av respondentene, både i Norge og Danmark mente at Danmark fortsatt er det mest tilbakeholdne landet, og at den økte prioriteringen ikke samsvarer med den nye regjeringens relativt høye ambisjoner. En av informantene i Forsvarsudvalget (FU) opplevde ikke at regjeringen har fulgt opp sin egen målsetning i praksis. Han mente redegjørelsen forsvarsminister Wammen holdt for Folketinget 24.10.2014 viste at det ikke hadde kommet noe konkret ut av regjeringens satsning (FU1 2014). Også en av de andre informantene i FU mente det samme, og hevdet at det ikke var så stor forskjell på forrige og nåværende regjering i spørsmålet om Danmarks deltakelse i NORDEFECO (FU3 2014). Dette synet støttes av forskerne Mikkel

Vedby Rasmussen (Vedby Rasmussen 2014) og Jens Ringsmose (Ringsmose 2013). Samtlige av informantene i Forsvarsministeriet og Forsvarskommandoen opplevde imidlertid at Danmarks deltakelse i NORDEFECO har økt i perioden 2010-2013 (FKO2a 2014; FKO1 2014; FKO3 2014; FM2a 2014; FM1 2014; FM3 2014). Også informantene i FD har dette inntrykket (FD2a 2014; FD3a 2014; FD1 2014). De to forskerne og informantene i FU antas å ha innsikt i Danmarks rolle i NORDEFECO, men de har ikke daglig befatning med samarbeidet. Deres synspunkt betyr nødvendigvis ikke at sammenlikningen av deltakelsen i aktiviteter ikke stemmer. De kan imidlertid indikere at økningen i Danmarks deltakelse ikke er så stor, og ikke så godt synlig for andre enn de som jobber med samarbeidet til daglig. Dette samsvarer med at antallet NORDEFECO-aktiviteter er relativt lavt (se punkt 4.1.1).

Også to av informantene i FKO var opptatt av å nyansere Danmarks rolle i NORDEFECO. De mente at Danmark fortsatt er det mest tilbakeholdne landet i samarbeidsstrukturen (FKO2a 2014; FKO1 2014). Informantene var imidlertid dessverre lite villige til å komme med konkrete eksempler. Som en av respondentene i norsk FD sa: «det er litt sensitivt» (FD2a 2014). En av respondentene i dansk FM trakk imidlertid frem samarbeid om forsvarsmateriell som et område Danmark ikke prioriterer spesielt høyt (FM2a 2014), og synet deles også av en av respondentene i Forsvarsdepartementet i Norge (FD2a 2014). NORDEFECOs årsrapport for 2013 viser at Danmark står utenfor tre av totalt fem aktiviteter som omhandler samarbeid om materiellanskaffelser<sup>45</sup> (Nordefco 2013b: 20). Disse aktivitetene har ikke nådd prosjekt- og implementeringsfasen, og er derfor ikke inkludert i kartleggingen av antall aktiviteter i perioden 2010-2013. Til tross for at aktiviteter i denne studien er avgrenset mot aktiviteter på prosjekt- eller implementeringsstadiet, indikerer det at Danmark, i likhet med tidligere, er tilbakeholdne i det nordiske samarbeidet om forsvarsmateriell. Danmark er tilsynelatende heller ikke så aktive i organisasjonsbyggende aktiviteter. En av respondentene i Forsvarsdepartementet i Norge mener at Danmark «setter bremsene på hver gang det er snakk om prosjekter som medfører å bygge strukturer, eller som skaper byråkrati» (FD2a 2014). For eksempel spiller Danmark en liten rolle i utarbeidelsen av NORDEFECOs visjon (FKO2b 2014). Som vist i kapittel 2, var dette også Danmarks holdning til NORDCAS-strukturen. Dette nyanserer inntrykket av økningen av den danske deltakelsen i NORDEFECO-aktiviteter.

---

<sup>45</sup> Long Range Air Surveillance Sensor, Long Range Precision Engagement (Nordefco 2013b: 20) Det må derfor tas forbehold om at Danmark kan bestemme seg for å delta i aktivitetene på et senere tidspunkt. For mer informasjon om aktivitetene, se (Nordefco 2013b: 20).

## 4.2 Konklusjon for analyse 1

Til tross for de nevnte nyanseringene, må konklusjonen kunne sies å være at Danmarks deltakelse i NORDEFCO-aktiviteter har økt i perioden 2010-2013. Analysens første spørsmål var om Danmark har deltatt i flere NORDEFCO-aktiviteter etter regjeringsskiftet i 2011. En kartlegging av Danmarks deltakelse i aktiviteter i perioden viste at fra å delta i to av ti nye aktiviteter i 2010, deltok Danmark i fire nye aktiviteter i 2011 og 2012, og seks nye aktiviteter i 2013. For 2012 og 2013 tilsvarende det samtlige av aktivitetene i strukturen. Det er altså en økning i tidsperioden. Økningen synes imidlertid å være relativt gradvis, og det er ingen stor endring i deltakelsen fra perioden før og etter regjeringsskiftet. Ettersom det totale antallet NORDEFCO-aktiviteter er relativt lavt i perioden 2012 og 2013, kan ikke økningen uten videre tilføres til regjeringsskiftet i 2011.

Det andre spørsmålet var om Danmark deltar i mer forpliktende samarbeid etter regjeringsskiftet i 2011. En vurdering av aktivitetene kartlagt i punkt 4.1.1 viser at tendensen er at det er en økning i deltakelse i forpliktende samarbeidsaktiviteter. Fra å delta i to nye slike aktiviteter i 2010, deltok Danmark i fem nye slike aktiviteter i 2013. Informantene trakk frem to av aktivitetene i 2013 som eksempler på at Danmarks deltakelse i forpliktende samarbeid har økt. Danmark har lederansvar for implementeringen av NORTAT og NORECAS, og lederskapet i seg selv tilsier økt vilje til forpliktelse til samarbeidet. Videre er aktivitetene i seg selv forpliktende i form av at de begge til en viss grad innebærer suverenitetsavgivelse. Videre har Danmark lederskap for den nordiske utsendelsen til OPWC-operasjonen i Syria. Samlet sett viser altså Danmark økende grad av deltakelse i forpliktende samarbeid i perioden 2010-2013, og spesielt i 2013. Dette kan tilsi at økningen er kommet som et resultat av regjeringsskiftet. To av de fem nye aktivitetene i 2013 er imidlertid betinget av internasjonale hendelser, og en slik slutning kan ikke uten videre slutes. At det bare er en ny aktivitet av denne typen i 2012 gjør det også vanskelig å si noe om kurven på utviklingen, og dermed er det også vanskeligere å vurdere økningen i forhold til tidspunktet for regjeringsskiftet.

Økningen i Danmarks deltakelse må imidlertid nyanseres noe. Enkelte av informantene er av den oppfatning at Danmarks deltakelse i samarbeidet ikke har økt i særlig grad, og to av informantene i FKO mener at Danmark fortsatt er det mest tilbakeholdne landet til tross for at de opplever at det er en økning i deltakelsen. Dette kan indikere at økningen ikke er så

omfattende. Dette samsvarer også med at det totale antallet aktiviteter i NORDEFCON-strukturen er relativt lavt. Følgelig bør det utvises forsiktighet med å overdrive graden av økningen i Danmarks deltakelse. På bakgrunn av tilgjengelige data kan man likevel slå fast at tendensen for Danmarks deltakelse i form av deltakelse i flere aktiviteter og mer forpliktende samarbeid har økt i perioden 2010-2013. Som vist synes utviklingen å være mer gradvis, og av flere årsaker kan den ikke uten videre knyttes til regjeringsskiftet i 2011. Det er følgelig interessant å analysere hva som forklarer den økte deltakelsen. Det er tema for analyse 2.

## **5 Analyse 2: Hva forklarer utviklingen i Danmarks deltakelse i NORDEFECO i perioden 2010-2013?**

En sammenlikning av Danmarks deltakelse i NORDEFECO-aktiviteter i perioden 2010-2013 viser altså at det er en tendens til at Danmarks deltakelse i samarbeidet har økt i tidsperioden. Det er ikke mulig å knytte denne tendensen direkte til regjeringsskiftet i 2011. Hensikten med analyse 2 er å avdekke hvilke faktorer som har påvirket økningen i Danmarks deltakelse i NORDEFECO-aktiviteter i perioden 2010-2013. Det teoretiske rammeverket for analysen er Graham Allison og Philip Zelikows modell «byråkratisk politikk» (Allison og Zelikow 1999) supplert med teoretiske betraktninger fra Christopher Hill, Michael Brecher og Charles Hermann. Basert på dette rammeverket søkes utviklingen i Danmarks deltakelse i NORDEFECO forklart gjennom følgende tre spørsmål:

- 1) Hvilke aktører er involvert i beslutningsprosessene for dansk deltakelse i NORDEFECO-aktiviteter, og hvordan utspiller disse prosessene seg?
- 2) Hvilke standpunkt har aktørene?
- 3) Hvilke faktorer påvirker aktørenes standpunkt?

Som nevnt vil det være for omfattende å spore samtlige aktiviteter som ble kartlagt i analyse 1. Det er heller ikke én aktivitet som alene illustrerer at Danmarks deltakelse i NORDEFECO har økt. Følgelig vil analysen ta for seg de mer generelle beslutningsprosessene for Danmarks deltakelse i NORDEFECO.

### **5.1 Spørsmål 1. Involverte aktører og prosessen mellom dem**

Modellens første spørsmål er hvilke aktører som har vært involvert i beslutningsprosessene som til sammen utgjør økningen i Danmarks deltakelse i NORDEFECO i perioden 2010-2013, og hvordan prosessen mellom disse aktørene har utspilt seg. Som nevnt i kapittel 3 er beslutningsprosessen avgrenset til stadiene initiativ til deltakelse og beslutning om dansk



deltakelse i NORDEFCO-aktiviteter. På bakgrunn av det analytiske rammeverket ble følgende hypotese utledet:

***H1:** Danmarks økte deltakelse i NORDEFCO-aktiviteter i perioden 2010-2013 er et resultat av beslutningsprosesser der Forsvarsministeriet (FM), Forsvarskommandoen (FKO), Folketinget (FT), Forsvarsudvalget (FU) og Forligskredsen for forsvarsforliket for 2013-2017 har vært involvert.*

Dataene viser at det i all hovedsak synes å være Forsvarskommandoen (FKO) og Forsvarsministeriet (FM) som er involvert i beslutningsprosessene for dansk deltakelse i NORDEFCO. Det er i hovedsak disse to aktørene som fremmer initiativ til og fatter vedtak om deltakelse i NORDEFCO-aktiviteter. Folketinget, Forsvarsudvalget, Forligskredsen synes ikke å være involvert i særlig grad. Med unntak av vedtak om delta i uttransporteringen av kjemiske våpen fra Syria (Folketinget 2013a) viser en gjennomgang av Folketingsdokumenter i perioden 2010-2013 at ingen forslag om det nordiske forsvarssamarbeidet har blitt behandlet i Folketinget eller Forsvarsudvalget i perioden 2010-2013.<sup>46</sup> Ingen av partiene har tatt initiativ til deltakelse i aktiviteter eller etterspurt større deltakelse. Dette inntrykket bekreftes av enkelte av informantene. En av informantene i FM sa at ministeriet ikke har opplevd noe press fra medlemmene av Folketinget om at regjeringen skal prioritere samarbeidet i høyere grad (FM2a 2014), og informantene i FU opplever ikke at samarbeidet diskuteres i FU i større grad enn tidligere. Til tross for at det nordiske forsvarssamarbeidet er inkludert i forsvarsforliket for perioden 2013-2017 i to sammenhenger<sup>47</sup> (Forsvarsministeriet 2012: 7,41), synes heller ikke Forligskredsen å ha vært involvert i prosessen. Det var FM som inkluderte punktene (FM3 2014), det var ingen diskusjoner innad i Forligskredsen om hvor sentralt samarbeidet skulle være og FMs forslag ble vedtatt i sin helhet (FM3 2014; FU1 2014).

---

<sup>46</sup> Utvalget har etterspurt en oversikt over hvilke avtaler det danske forsvaret har inngått med de andre nordiske landene (Folketinget 2014). Det har blitt avholdt en redegjørelsesdebatt om dansk deltakelse i samarbeidet. Den var initiert av Nordisk råd, og følgelig ikke noe partiene etterspurte

<sup>47</sup> Det nordiske forsvarssamarbeidet er skissert som mulig ramme for samarbeid om oppgaveløsning i Arktis (Forsvarsministeriet 2012: 41) og som ramme for samarbeid om militære evner (ibid:7).

I tråd med det analytiske rammeverket utgjør altså prosessen mellom disse FM og FKO deler av forklaringen på hvorfor Danmarks deltakelse i NORDEFCO har økt, og prosessen vil bli kartlagt i det følgende.

### **Prosessen mellom Forsvarsministeriet og Forsvarskommandoen**

Intervjuene viste at både FM og FKO tar initiativ til at Danmark skal delta i aktiviteter i NORDEFCO-regi. Forsvarsministeriet fremmer forslag til dansk deltakelse i aktiviteter, både på eget initiativ, og i form av å fremme forslag til aktiviteter som har blitt diskutert i Policy Steering Committee (PSC) i NORDEFCO (FKO2b 2014; FKO1 2014: 1; FM2a 2014; FM2b 2014). På samme måte fremmer Forsvarskommandoen forslag til aktiviteter på bakgrunn av diskusjoner og forslag fremmet i Military Coordination Committee (MCC) (ibid.). I MCC kommer flere av initiativene fra de operative avdelingene på nasjonalt nivå i medlemslandene. Forslag og initiativ til deltakelse kommer altså fra både FM og FKO. En av informantene i FKO opplever at det er forskjell på typen aktiviteter aktørene fremmer forslag om deltakelse i (FKO2a 2014). Aktivitetene Forsvarsministeriet foreslår er ofte større og mer omfattende (ibid.). NORTAT er ett eksempel på en slik aktivitet. Forsvarskommandoens forslag er som regel mindre og mer konkrete, og tilhører ofte Human Resources and Education-området i NORDEFCO (ibid.). Informanten bruker blant annet utdanning av sanitetspersonell til bruk i spesialstyrker og samarbeid om språkutdanning for offiserer som eksempler på slike aktiviteter. Informantene hadde ingen klar formening om hvilken aktør som oftest fremmet forslag. Dersom det er en slik fordeling av type aktivitet mellom FKO og FM, kan imidlertid funnene i analyse 1 tilsi at det er FM som fremmer flest forslag til deltakelse i NORDEFCO. Dette er forutsatt at det er sammenheng mellom antall aktiviteter som foreslås og som vedtas gjennomført. Dette er det imidlertid vanskelig å si noe sikkert om, ettersom intervjuobjektene var lite villige til å snakke om aktiviteter Danmark beslutter ikke å delta i. Det er følgelig vanskelig å si noe sikkert om hvilken av de to aktørene som fremmer flest forslag om deltakelse, og på den måten har spilt en mer sentral rolle i økningen i dansk deltakelse i NORDEFCO i perioden 2010-2013.

Neste spørsmål er hvilken av aktørene som fatter selve beslutningen om deltakelse, og hvilke aktører som påvirker den aktuelle beslutningen. Beslutninger om deltakelse i NORDEFCO-aktiviteter fattes alltid på nasjonalt nivå (Nordefco 2013b: 6) FM har myndighet til å fatte beslutninger om dansk deltakelse i det nordiske samarbeidet, med mindre det er spørsmål om

deltakelse i internasjonale operasjoner<sup>48</sup>. Dersom initiativet til en aktivitet kommer fra det militære nivået, vurderer FM om det er hensiktsmessig og fatter deretter en beslutning. Prosessen rundt samarbeidet om utveksling av radardata (NORECAS) illustrerer dette. Danmarks militære representant i MCC forteller at han anså det som hensiktsmessig for det danske forsvaret å delta i samarbeidet, og derfor «[...] tok med initiativet tilbake til Danmark og briefet ministeren og ministeriet etter at prosjektet hadde blitt diskutert i MCC.» Han beskriver Forsvarsministeriets reaksjonen slik: «så er de i utgangspunktet positive til alt nordisk, så de godkjente det (FKO1 2014).» I dette tilfellet kom Forsvarskommandoen med initiativet, mens Forsvarsministeriet besluttet at Danmark skulle delta. Dette illustrerer at FKO har bidratt til det som er operasjonalisert som en økning i dansk deltakelse i NORDEFCO.

FKO påvirker FMs beslutninger gjennom sin rolle som rådgivende organ. I spørsmål der FM selv kommer med initiativet, henvender FM seg svært ofte til FKO i forkant av en beslutning for å få innspill på om en aktivitet er økonomisk eller operasjonelt hensiktsmessig å delta i (FKO2a 2014; FM2a 2014). En av informantene i FM beskrev prosessen slik: «det politiske utgangspunktet er at man er positiv, og så kommer Forsvaret med en faglig vurdering» (FM2a 2014). Det synes å være bred enighet blant informantene i FM og FKO om at FM er svært lydhøre overfor FKOs anbefalinger (FKO2a 2014; FKO1 2014; FM2a 2014). En av informantene i FKO sier at han ikke kan huske at FM har fattet en beslutning som ikke har vært i tråd med FKOs anbefalinger, og fortsetter med å si at: «jeg opplever på ingen måte at kommandoen tvinges til å gjøre ting vi fraråder eller ikke ønsker» (FKO1 2014). En annen sa at FM «respekterer de faglige rådene vi (Forsvarskommandoen, egen anm.) kommer med» (FKO2a 2014). En av informantene i FM sa at «dersom vi ikke går for noe, skyldes det ofte den faglige vurderingen» (FM2a 2014). Dette tilsier at FKO har relativt stor innflytelse på beslutningene som FM fatter, og følgelig kan ha påvirket beslutningene som samlet har ført til økt dansk deltakelse i NORDEFCO. Informantene presiserer imidlertid at rådene FKO kommer med er utelukkende militærfaglige, og at de ikke legger seg opp i politiske vurderinger (FKO2a 2014; FM2a 2014). Det synes imidlertid ikke å bety at de ikke forholder seg til ministeriets politiske ønsker. Han opplever at «FKO gjør det ministeriet vil, og de ønsker en nordisk profil» (FKO2a 2014). Synspunktet deles av Bertel Haarder som er leder for den danske delegasjonen til Nordisk Råd. I de sammenhengene han har hatt kontakt med

---

<sup>48</sup> Da må deltakelse vedtas med 2/3-flertall i Folketinget (Regeringen 2011: 40).

FKO angående NORDEFCO har hans oppfatning vært at FKO «kan samarbeide så mye som politikerne ønsker» (Haarder 2014). Informanten er ikke involvert i det daglige arbeidet med NORDEFCO fra politisk eller militært hold. Det er likevel grunn til å tro at han har en viss innsikt i prosessene gjennom sitt arbeid i Nordisk Råd. Dette er ikke overraskende all den tid FKO er underlagt FMs instruks. Det er likevel verdt å understreke ettersom FKO tilsynelatende har stor innflytelse på beslutningsprosessene. FKO har også selvstendig beslutningsmyndighet i enkelte tilfeller. Slik informantene beskriver det, synes denne myndigheten å rekke relativt vidt. Det er heller ingen fastlagte retningslinjer for hvilke spørsmål FKO har beslutningsmyndighet i. En av informantene i FKO omtaler det på følgende måte:

Der er ingen konkrete prosedyrer for det nordiske samarbeidet. Der gjelder de samme regler for samarbeide med både NATO, FN etc. Når samarbeidet ligger innenfor Forsvarskommandoens ansvarsområde kan de iverksette et samarbeid på områder, som de finner relevante, så lenge det ikke er omkring politisk følsomme emner (FKO2a 2014).

Politiske følsomme emner kan for eksempel være aktiviteter som innebærer suverenitetsavgivelse eller som påvirker danske arbeidsplasser, samt aktiviteter som innebærer traktater eller MOUer (FKO2a 2014; FKO3 2014). Den ene informanten presiserer FKOs beslutningsmyndighet på følgende måte: «i litt bløtere initiativer som gjerne faller innunder HR-området kan gjerne Forsvarskommandoen fatte beslutninger på egenhånd» (FKO2a 2014). Utdanning av sanitetsutdanning til bruk i spesialstyrker er et eksempel på en slik aktivitet (ibid.).

FKO synes også å ha innflytelse på beslutningene for hvordan aktivitetene skal implementeres. Prosessen rundt NORTAT-samarbeidet illustrerer dette. Som vist i analyse 1 er NORTAT ett av prosjektene som tilsier at Danmark har økt sin deltakelse i NORDEFCO, og er derfor spesielt relevant å se på. NORTAT-samarbeidet ble fremmet av den daværende forsvarsministeren Nick Hækkerup<sup>49</sup> (FM1 2014). Da Forsvarsministtermøtet i NORDEFCO besluttet å gjennomføre samarbeidet, ble FKO bedt om å lage en plan for implementering av prosjektet i Danmark (FKO3 2014). Prosessen videre beskrives på følgende måte:

Økonomi-, personal- og operasjonsstaben i Forsvarskommandoen kom med innspill som ble samlet i en felles enhetlig innstilling til Forsvarssjefen. Han sendte så innstillingen til Forsvarsministeriet på høring, før implementeringsplanen ble endelig vedtatt av Forsvarsministeriet, og i Danmark ledes prosjektet av

---

<sup>49</sup> Nick Hækkerup var forsvarsminister i Helle Thorning Schmidts første regjering, og hadde ministerposten fra 3.10.2011 til 9.8.2013 (Forsvarsministeriet 2013b).

Flyveteknisk Kommando. De ulike delene av prosjektet implementeres i forskjellige prosjektgrupper (FKO2a 2014).

### **Oppsummering spørsmål 1: Involverte aktører og beslutningsprosessen mellom dem**

Økt dansk deltakelse i NORDEFECO i form av deltakelse i flere og mer omfattende aktiviteter kan altså antas å være et resultat av beslutningsprosesser som foregår mellom FM og FKO. FM har i utgangspunktet selvstendig beslutningsmyndighet, men det synes som at FM svært ofte konsulterer FKO, og at FM nesten utelukkende tar deres råd og anbefalinger til etterretning. Dette er i tråd med modellens antakelse om at flere aktører er involvert i beslutningene. FKO fatter imidlertid også beslutninger på egenhånd, spesielt innenfor HR. Det er vanskelig å vurdere hvilken av de to aktørene som har størst påvirkning på beslutningene. FKOs påvirkning synes imidlertid å være relativt stor.

## **5.2 Spørsmål 2. Hvilke standpunkt har aktørene?**

FM og FKO har altså innflytelse på begge stadier i beslutningsprosessen. I tråd med det analytiske rammeverket er det sentralt å kartlegge deres standpunkt for å forklare hvorfor Danmark har økt sin deltakelse i NORDEFECO i perioden 2010-2013.

Modellens utgangspunkt er at aktørenes standpunkt er motstridende, og antakelsen for FM og FKO for spørsmål 2 er som følger:

*H 2: Forsvarskommandoen har vært negative til økt dansk deltakelse i NORDEFECO, mens Forsvarsministeriet har vært positive.*

Antakelsen om at aktørene har motstridende standpunkt ser ikke ut til å stemme. FM og FKOs standpunkt synes å være sammenfallende, og lite tyder på at FKO er mer negative enn FM i spørsmålet om dansk deltakelse.

En av informantene i FM sa at han tvert i mot opplevde at FKO har en offensiv holdning. Han pekte på at top down screening-prosessen i NORDECO<sup>50</sup> var FKOs forslag, og at FKO var

---

<sup>50</sup> Som nevnt i kapittel 4 ble Top Down-screeningprosessen gjennomført i NORDEFECO i 2012, og hadde til hensikt å identifisere noen samarbeidsprosjekter som skulle prioriteres i NORDEFECO de kommende årene (Nordefco 2010)

svært positive da forsvarsministeren foreslo å samarbeide med Norge og Finland om uttransportering av kjemiske våpen fra Syria (FM1 2014). Også Bertel Haarder deler denne oppfatningen. I sin dialog med FKO om NORDEFCO opplever han at FKO er «overraskende positive», og han beskriver deres innstilling slik: «fortell oss hvor mye nordisk vi skal gjøre, så gjør vi det» (Haarder 2014).

Ettersom FKO tidligere har vært mindre positive til at Danmark skal delta i nordiske strukturer for Forsvarssamarbeid<sup>51</sup> (Saxi 2011: 55), indikerer dette at det har vært en viss endring i FKOs standpunkt og at FKO har fått en mer positiv holdning. Inntrykket av at deres holdning har endret seg, underbygges ytterligere av to andre informanter. Tidligere forsvarsminister Gitte Lillelund Bech<sup>52</sup> opplevde FKO som «mindre begeistret» for det hun omtalte som «det harde militære samarbeidet» i NORDEFCO (Lillelund Bech 2014). En av informantene i FM hevdet at «antakelsen om at FKO er negative til det nordiske hører fortiden til.» Han sa videre at han har opplevd at FKO har hatt en offensiv holdning til samarbeidet, «spesielt de siste par år» (FM1 2014). Gitt FKOs innflytelse på beslutningsprosessen, både som beslutningsdyktig og rådgivende organ, kan denne endringen synes å ha bidratt til økningen i Danmarks deltakelse i NORDEFCO-aktiviteter. Både lederskap i NORTAT og NORECAS er eksempler på at Danmark har økt sin deltakelse, og ettersom det synes å ha vært FKOs initiativ å inneha lederskap for disse prosjektene, synes deres standpunkt å ha økt deltakelsen slik den er operasjonalisert her.

FKOs standpunkt til samarbeidet synes imidlertid å være pragmatisk betinget: FKO er positive så lenge det er «hensiktsmessig.» En av informantene i FKO mener dansk deltakelse i samarbeidet er tuftet på pragmatikk, og sier at «man samarbeider ikke med de andre landene for å vise hvor gode venner man er eller fordi man tilhører et nordisk fellesskap, men fordi det lønner seg» (FKO1 2014). En av informantene i FKO sa at FKOs utgangspunkt når dansk deltakelse i NORDEFCO vurderes, er om aktiviteten gir «operasjonell merverdi», og definerer dette som økt operativ evne eller kostnadsbesparelse<sup>53</sup> (FKO2b 2014). Informanten presiserer videre at FKO ikke anser å oppfylle en politisk målsetning som «operasjonell merverdi», og han opplever heller ikke at FM ønsker at FKO skal ta det med i betraktningen

---

<sup>51</sup> Se kapittel 2 for mer om dette.

<sup>52</sup> Gitte Lillelund Bech var forsvarsminister i Lars Løkke Rasmussens regjering, i perioden 23.2.2010 – 3.10.2011 (Forsvarsministeriet 2013b).

når de kommer med sine innspill (ibid.). Dette understøtter for øvrig påstanden om at FKO's råd til FM kun er militærfaglige.

FM synes i utgangspunktet å være positive. Dette er i tråd med forventningene, gitt at det antas at de representerer regjeringens standpunkt. De synes imidlertid ikke å være ubetinget positive, og deler FKO's premiss om at deltakelse i samarbeidet skal lønne seg. I redegjørelsesdebatten om det nordiske forsvarssamarbeidet som ble holdt i Folketinget 24.10.2013, understreket forsvarsminister Nicolai Wammen at regjeringen vil jobbe for å videreutvikle potensialet i det nordiske forsvarssamarbeidet «når det skaper merværdi» (Wammen 2013a). Han sa også at «der bliver [kun] samarbejdet, hvis det giver konkret merværdi.» Videre trekker Wammen frem at NORTAT er et godt eksempel på et prosjekt som skaper slik merverdi (ibid.). Dette støttes av informantene i FM. Den ene informanten sa at man fra politisk hold gjerne «gjør noe nordisk» hvis man ser muligheten for det, men at det må være en «gevinst» (FM2b 2014: 2). Han utdyper at det kan være rent praktisk som f.eks. en lengre FN-operasjon, eller i form av mer innflytelse. Han utdypet med at: «man vet at det nordiske brandet er sterkt og at det kan gi en økt effekt, for eksempel i FN-missioner» (FM2a 2014).

Dette indikerer at FM's vurderinger i større grad har en politisk dimensjon. Dette er ikke overraskende, og disse to utgangspunktene synes ikke å komme i konflikt med hverandre. Det er bred enighet blant informantene om at FKO og FM's ambisjoner for samarbeidet er den samme. En av informantene i FM sa at begge organisasjonenes grunnleggende motivasjonen er at: «samarbeidet skal betale seg. Vi gjør det ikke for å gjøre det» (FM2a 2014: 1). En av informantene i FKO at FKO og FM er veldig på bølgelengde i spørsmål om dansk deltakelse. Han sier at FM prøver å finne flere aktiviteter, men at han aldri har oppfattet at de er misfornøyd med antallet NORDEFECO-aktiviteter Danmark deltar i (FKO2a 2014). Dette støttes av en annen informant i FKO som sa at han opplever at det er samsvar mellom FM's politiske målsetninger og Danmarks bidrag i NORDEFECO. Han mener det er en politisk forventning om å delta i nordisk samarbeid, men at «Danmark er svært opptatt av at det skal være merverdi i det.» Han sa videre at det er enighet mellom FM og FKO om hvilke aktiviteter som er hensiktsmessig for Danmark å delta i. Han mener FM alltid er pragmatiske i disse spørsmålene (FKO1 2014). Dette støtter at standpunktet og de to aktørenes grunnleggende premiss for dansk deltakelse i NORDEFECO er sammenfallende. Det underbygger også at FKO ikke er mer negativt innstilt enn FM. Dersom FKO var det kunne

man tenke seg at de ofte frarådet deltakelse og at FM opplevde at deres politiske ambisjon ikke ble oppfylt som følger av dette. Dersom dette var tilfellet, ville informantene sannsynligvis ha opplevd at det var et avvik mellom FM og FKO's ambisjoner for Danmarks deltakelse i samarbeidet.

## **Oppsummering spørsmål 2: Aktørenes standpunkt**

Til tross for modellens antakelse om at aktørenes standpunkt er motstridende, syns FM og FKO's standpunkt å være sammenfallende. Begge aktørene ser ut til å ha en grunnleggende pragmatisk innstilling til samarbeidet, og er positive til at Danmark deltar i NORDEFECO-aktiviteter så lenge det vurderes som «hensiktsmessig» og gir en operasjonell og/eller økonomisk merverdi. Intervjudataene indikerer at det har vært en endring i FKO's standpunkt, og at de har blitt mer positivt innstilt til det nordiske samarbeidet. Som vist i spørsmål 1 er deres påvirkning på beslutningsprosessene stor, og det er sannsynlig at deres endrede standpunkt har bidratt til økningen i Danmarks deltakelse. Lederskap i NORTAT og NORECAS er konkrete eksempler på faktorer som indikerer at deltakelsen har økt som følger av at FKO's standpunkt har endret seg. Dette indikerer også at prinsippet for modellen «byråkratisk politikk» om at standpunkt og prosesser mellom aktørene har betydning for staters utenrikspolitiske handlinger stemmer. Det understrekes imidlertid igjen at hensikten med bruken av det analytiske rammeverket ikke er å teste modellen.

## **5.3 Spørsmål 3. Hvilke faktorer påvirker aktørenes standpunkt?**

I tråd med det analytiske rammeverket, er det neste spørsmålet hvilke faktorer som har påvirket FM og FKO's standpunkt til Danmarks deltakelse i NORDEFECO i perioden 2010-2013. Ettersom premisset for begge aktører er at samarbeidet skal være hensiktsmessig, er spørsmålet hvorfor aktørene vurderer deltakelse i NORDEFECO som mer hensiktsmessig enn tidligere. Rammeverket åpner for at FKO og FM har blitt påvirket av både interne og eksterne faktorer. Med utgangspunkt i rammeverket vurderes de interne faktorene «regjeringsskiftet i 2011» og «ressursfordeling», samt de eksterne faktorene «samarbeid om oppgaveløsning i Arktis» og «endring i global maktfordeling.» I tillegg til faktorene som gis av det teoretiske rammeverket, fremkom det av intervjuene at Danmarks tilbaketrekning fra Afghanistan,



formannskapet i NORDEFECO i 2012 og utviklingen i NORDEFECO som struktur har påvirket FKO og FM's standpunkt til dansk deltakelse i NORDEFECO-aktiviteter.

### 5.3.1 Interne faktorer

#### Regjeringsskiftet i 2011

Som vist i analyse 1 kan ikke Danmarks økte deltakelse i NORDEFECO nødvendigvis tidfestes til perioden etter regjeringsskiftet. Likevel kan endringer i forsvarssektoren ta tid, og det er likevel relevant å vurdere hvilken påvirkning regjeringsskiftet har hatt på Forsvarskommandoen og Forsvarsministeriets standpunkt til dansk deltakelse i NORDEFECO. Som nevnt i kapittel 3 vurderes også regjeringsskiftets påvirkning på FM til tross for at de behandles som en representant for regjeringens standpunkt.

*H3: Regjeringsskiftet i 2011 har påvirket aktørenes beslutninger om økt deltakelse i NORDEFECO-aktiviteter slik at de er mer positive til at Danmark deltar i NORDEFECO-aktiviteter*

Til tross for at det ingen av informantene opplever at det har blitt gitt en klar politisk instruks om at dansk deltakelse i NORDEFECO skal prioriteres (FKO2a 2014; FKO1 2014; FKO3 2014; FM2a 2014; FM1 2014), synes regjeringsskiftet å ha påvirket både Forsvarsministeriet og Forsvarskommandoens standpunkt.

Ikke overraskende opplever en av informantene i FM at det politiske presset har økt etter regjeringsskiftet, og at den politiske direktøren er «opptatt av å levere på området» (FM2a 2014). I den forbindelse bruker han ofte regjeringserklæringen som argument for nordiske initiativer (ibid.). Til sammenlikning opplevde ikke Lillelund Bech at den politiske direktøren var særlig opptatt av det nordiske, og mener at dersom han nå viser interesse for det «kommer det formodentlig fra ministeren» (Lillelund Bech 2014). En annen av informantene mener at de fleste av de større NORDEFECO-aktivitetene Danmark deltar i er datert etter 2011, og at regjeringsskiftet har gitt et mandat til å prioritere deltakelse i samarbeidet som følger av regjeringserklæringen (FM1 2014). Disse uttalelsene tilsier at regjeringsskiftet har påvirket i form av at embetsverket gir samarbeidet mer oppmerksomhet.

Denne oppmerksomheten synes å omsettes i at FM henvender seg til Forsvarskommandoen om det nordiske samarbeidet i større grad enn før. Den ene informanten sa at også den forrige regjeringen ønsket dansk deltakelse i nordisk samarbeid, men at det er en mer «eksplisitt profil på denne regjeringens satsning» (FKO2a 2014). Han eksemplifiserer det med at FM henvender seg oftere med spørsmål om dansk deltakelse i aktiviteter, og at den politiske direktøren oftere enn før ber om å få ulike prosjekter utredet. Han opplever også dialogen mellom FM og FKO om samarbeidet som mer strukturert enn tidligere (ibid.). En av de andre informantene deler dette synet, og sier at han spesielt merker forskjell på antall henvendelser i etterkant av møter i Policy Steering Committee i NORDEFCO (FKO1 2014). En av informantene beskriver ønsket om at FKO skal undersøke nordiske alternativer som «klart forsterket etter 2011 (FKO3 2014). Det kan være verdt å nevne at ingen av informantene opplever at de har mottatt noen klar politisk instruks i etterkant av regjeringsskiftet i 2011 (FKO2a 2014; FKO1 2014; FKO3 2014)

Spørsmålet blir da hvordan dette kan ha påvirket beslutningene om økt deltakelse i det nordiske samarbeidet. Mer hyppige henvendelser kan ha påvirket den økte danske deltakelsen ved at det er flere aktiviteter som vurderes enn tidligere. FM's økte oppmerksomhet og, som en konsekvens av det, flere henvendelser til FKO med spørsmål om vurderinger av deltakelse i aktiviteter kan ha påvirket den økte danske deltakelsen ved at det er flere aktiviteter som foreslås fra FM enn under forrige regjering. Dermed er det flere aktiviteter som vurderes enn før og det kan tenkes at Danmark deltar i flere aktiviteter som en konsekvens av dette.

Regjeringsskiftet synes også å ha påvirket FKO's standpunkt og muligvis vurderinger. Regjeringsskiftet har skapt en større bevissthet rundt at det er et politisk ønske om at det skal satses på samarbeidet, og at dette påvirker FKO ved at man «oftere ser seg omkring etter nordiske løsninger på problemer» (FKO2a 2014). En av de andre informantene deler dette synet, og mener at det økte politiske fokuset har ført til at FKO i større grad «ser mot Norden når man vurderer ulike samarbeidspartnere» (FKO1 2014). Informantene deler altså oppfatningen av at økt politisk fokus fra FM har ført til en økt bevissthet rundt samarbeidet, og at FKO derfor vurderer samarbeidet oftere enn tidligere. Om dette har hatt en direkte påvirkning på økningen i dansk deltakelse er vanskeligere å fastslå. Informantene syntes det var utfordrende å komme med helt konkrete eksempler på økt politisk press har ført til økt dansk deltakelse. En trekker imidlertid frem NORTAT som eksempel på en aktivitet han mener har blitt prioritert høyere av FKO fordi det politiske presset har økt. Han opplever at

FKO ikke ville engasjert seg i NORTAT i samme grad under forrige regjering, og at NORTAT har «nytt særdeles godt av at ministeren har hatt fokus på prosjektet» (FKO3 2014). Han utdyper videre at han tror at hensiktserklæringen<sup>54</sup> som ble undertegnet av alle ministrene i 2011 har hatt stor innvirkning på hvor mye vekt FKO har lagt på aktiviteten (ibid.). En av de andre informantene mente imidlertid at Danmark ville prioritert NORTAT på samme måte uavhengig av regjering (FKO1 2014). Dette kan uansett ikke fastslås sikkert, all den tid det vil bli en kontrafaktisk vurdering. Det kan likevel indikere at bevisstheten rundt et politisk ønske om samarbeid har påvirket FKOs beslutninger.

Dersom det er slik at bevisstheten rundt en politisk vilje til samarbeidet, står dette i motsetning til at informantene hevder at FKO ikke vurderer politiske målsetninger når de gir FM råd. Det kan derfor også tenkes at bevisstheten rundt samarbeidet har påvirket den økte danske deltakelsen på en mer indirekte måte: som en konsekvens av at samarbeidet vurderes oftere deltar Danmark også oftere. Uansett tilsier informantenes oppfatninger samlet sett at regjeringsskiftet har endret FKOs standpunkt på den måten at de har blitt mer bevisste på samarbeidet og vurderer NORDEFECO som ramme oftere enn før, og at deltakelsen har økt som følger av dette. Uansett synes det som at regjeringsskiftet har påvirket FKOs standpunkt og at dette igjen har bidratt til økt dansk deltakelse i NORDEFECO slik det er operasjonalisert i denne studien.

Informantene i FD i Norge observerer naturlig nok ikke beslutningsprosessene i Danmark på daglig basis. De har imidlertid observert Danmark i NORDEFECO, både på det politiske (PSC) og militære nivået (MCC), og deres synspunkt er derfor et interessant supplement. De tre informantene er noe delt i sin oppfatning. De to informantene som i hovedsak samarbeider med Danmark på det politiske nivået, opplever at endringen i Danmarks engasjement kom som en konsekvens av regjeringsskiftet i 2011. Den ene informanten omtaler til og med endringen som «et reelt politisk linjeskift som har fått konsekvenser» (FD1 2014). Han sier videre at endringen i dansk oppmerksomhet på NORDEFECO er tydeligere etter regjeringsskiftet i Danmark enn i noe annet nordisk land. Han mener den største forskjellen er at deltakelsen er mye mer allsidig enn før 2011 (ibid.). En av de andre informantene tidfester også endringen i dansk holdning til regjeringsskiftet i 2011, og omtaler endringen i dansk

---

<sup>54</sup> Hensiktserklæringen for NORTAT (Letter of Intent) ble underskrevet av de nordiske forsvarsministrene 5. november 2012. Hensiktserklæringen fastslår forsvarsministrenes felles ønske om et nordisk forsvarssamarbeid om Taktisk Lufttransport (Nordefco 2012a: 8).

deltakelse som «et markant taktskifte» (FD1 2014). Informanten som har samarbeidet med Danmark på det militære nivået opplever imidlertid at endringen i det danske engasjementet har kommet mer gradvis, og ser ikke nødvendigvis noen sterk sammenheng med tidspunktet for regjeringsskiftet (FD2a 2014). Dette forsterker inntrykket av at regjeringsskiftet har påvirket FMs standpunkt. Det levner mer tvil om påvirkningen på FKOs. Likevel er det grunn til å tillegge informantene i FKOs oppfatninger mer vekt ettersom de er direkte involvert i de danske beslutningsprosessene.

Økt satsning på FN synes å være en mer indirekte konsekvens av regjeringsskiftet, og flere av informantene trekker frem regjeringens ønske om å øke satsningen på FN-operasjoner som en faktor som har påvirket Danmarks deltagelse i NORDEFECO. En informant i Forsvarskommandoen sier at han opplever at nåværende regjering er langt mer opptatt av FN enn den forrige, og at dette har hatt betydning for at de ønsker å prioritere NORDEFECO høyere. Han utdyper: «Norden er en naturlig samarbeidspartner i FN-sammenheng. De nordiske landene har samlet sett nisjekapasiteter som FN etterspør (FKO1 2014). En av de andre informantene i FKO opplever at nåværende regjering «nærmest leter med lys og lykker etter en felles FN-operasjon» (FKO2b 2014). En av informantene i FU deler synet på at regjeringsskiftet har medført et økt fokus på FN. Han beskriver det som en del av en utenrikspolitisk strategi, og mener regjeringen har hatt en målsetning om «[...] å vri fokuset mer over på FN enn den forrige regjeringen, som la aller mest vekt på relasjonen til USA, og nedprioriterte FN2» (FU3 2014). Dette indikerer at økt FN fokus som følger av regjeringsskiftet kan ha påvirket økt dansk deltagelse i NORDEFECO, fordi det har påvirket Forsvarsministerens/FMs beslutninger.

Som vist i analyse 1 er to av de nye aktivitetene som ble iverksatt i 2012 og 2013 knyttet til FN-operasjoner: planlegging av felles utsendelse av styrkebidrag til Mali (MINUSA) og samarbeid i FNs operasjon for uttransportering av kjemiske våpen fra Syria (OPWC). En av informantene hevder at det var Danmark som tok initiativ til å stille et felles nordisk bidrag til OPWC, og ettersom dette er aktiviteter iverksatt etter at regjeringen Helle Thorning Schmidt tiltrådte, kan det være en indirekte konsekvens av regjeringsskiftet. Det kan være verdt å nevne at dette stemmer overens med den ene informanten i FMs argument om at man fra

regjeringens side anser nordisk deltakelse i FN-operasjoner å gi en økt merverdi fordi «det nordiske brand er sterkt» (FM2a 2014)<sup>55</sup>

### **Oppsummering: regjeringsskiftet i 2011**

Regjeringsskiftet har altså påvirket både FM og FKO's standpunkt til dansk deltakelse i NORDEFCO-aktiviteter. Dette er i tråd med hypotese 1. Skiftet har påvirket FM's standpunkt i form av at de gir samarbeidet mer oppmerksomhet enn under forrige regjering. Som en konsekvens henvender de seg oftere til FKO med spørsmål om dansk deltakelse i samarbeidet. Dette har påvirket FKO's holdning gjennom å gjøre dem mer oppmerksom på det politiske ønsket om at samarbeidet skal prioriteres høyere, slik at de oftere enn tidligere vurderer NORDEFCO som ramme når de ser etter andre land å samarbeide med. Det synes også som at bevisstheten rundt det politiske ønsket kan påvirke vurderingene slik at FKO oftere anbefaler FM å delta i NORDEFCO-aktiviteter. Den nye regjeringens ønske om økt satsning på FN synes ikke å ha påvirket aktørenes standpunkt i særlig grad.

Samtlige av informantene i FM og FKO la imidlertid vekt på at økt politisk press som følger av regjeringsskiftet ikke var den eneste årsaken til at dansk deltakelse i NORDEFCO har økt. Det er derfor også hensiktsmessig å vurdere de andre hypotesene, og spørsmålet blir om det er andre faktorer som har påvirket FM til å fatte beslutninger om økt deltakelse, samt til å henvende seg til FKO i større grad, slik at deres bevissthet har økt. Videre blir spørsmålet om andre faktorer har påvirket FKO's beslutninger og vurderinger, med andre ord hvorfor de synes det er mer hensiktsmessig enn tidligere.

### **Nasjonal ressursfordeling**

Den andre eksterne faktoren som er utledet av det teoretiske rammeverket, er at ressursfordeling kan påvirke aktørenes beslutninger i utenrikspolitiske spørsmål (Hill 2003). Som nevnt er den danske forsvarssektoren i en presset økonomisk situasjon og Christiansson, Westberg og Wiklund mener at Danmarks økte interesse for NORDEFCO må ses i lys av dette (Christiansson, Westberg og Wiklund 2012: 27). Antakelsen er som følger:

*H4: Økt dansk deltakelse i NORDEFCO skyldes beslutningstakernes ønske om å spare ressurser som et ledd i de pågående innsparingsreformene i det danske forsvaret.*

---

<sup>55</sup> Se punkt 5.2

Til tross for at det danske forsvaret skal spare i gjennomsnitt 2,5 mrd., er ikke NORDEFECO tatt inn som en del av innsparingsplanene til det danske forsvaret slik den er fremstilt i Forsvarsforliket for perioden 2013-2017 (FKO1 2014; FKO3 2014; FM2b 2014; FM3 2014; Forsvarsministeriet 2012: 24–25). Informantene i FM og FKO har relativt sammenfallende forklaringer på dette. Systemulikhet trekkes frem som en forklaring. En av informantene i FM mener at dersom man skal få til reelle besparelser må man samarbeide om forsvarsmateriell, noe som fordrer systemlikhet «noe man i liten grad har i dag» (FM3 2014). Dette synet støttes av samtlige av informantene i FKO (FKO2a 2014; FKO1 2014; FKO3 2014). Tidligere forsvarsminister Lillelund Bech mener dette også var grunnen til at danske myndigheter ikke har blitt vurdert som ramme for innsparinger tidligere, både når det gjaldt innkjøp og vedlikehold (Lillelund Bech 2014). I følge en av informantene i FM gjør en streng tolkning av EUs anbudsregler det tilsynelatende vanskeligere for Danmark å inngå større materiellsamarbeid enn det er for Sverige og Finland (FM2a 2014). Tidsrammen for innsparingen pekes også på som begrunnelse. Innsparingene skal skje mellom 2013 og 2017, og informanter fra både FM og FKO mente perioden er for kort til at det er mulig å få på plass nordiske samarbeid som vil bidra i stor nok grad (FM2b 2014; FM3 2014). En av dem peker på at samarbeidet er basert på konsensus, og at det «[derfor] ikke nødvendigvis foregår i det tempo som Danmark har beskrevet i forligsaftalen» (FM2b 2014). Fra FKO pekes også på at beløpene som skal spares er så store at det vil bli vanskelig å få det til innenfor en nordisk ramme (FKO3 2014).

Dette må imidlertid ikke tas til inntekt for at det økonomiske hensynet ikke spiller en rolle for Danmarks deltakelse i NORDEFECO generelt. Som vist i punkt 4.2 er aktørenes pragmatiske standpunkt nettopp at det er økonomisk og operasjonell merverdi som er det grunnleggende premisset for at Danmark deltar i samarbeidsaktiviteter. I den skriftlige redegjørelsen til Folketinget (2013) om det nordiske forsvarssamarbeidet, trekkes det frem at «den globale økonomiske krise og sparekrav til forsvaret i sig selv [er] et incitament til at se på mulighetene for et tettere økonomisk samarbejde» (Wammen 2013b). To av informantene trakk også frem at kostnadsbesparelse er et grunnleggende rasjonale for flernasjonalt samarbeid generelt (FKO1 2014; FM2b 2014), og en av dem sa at det nordiske forsvarssamarbeidet «er en god idé siden man er presset på økonomien» (FKO1 2014).

Økonomiske hensyn synes følgelig å spille en overordnet rolle. Det synes imidlertid ikke å ha spilt en sentral rolle for selve økningen i Danmarks deltakelse i NORDEFECO mellom 2010 og

2013. Som vist i kapittel 2 har det danske forsvaret vært i en økonomiskvanskelig situasjon i flere år, og hittil har de tilsynelatende ikke prioritert NORDEFECO som en måte å avhjelpe situasjonen på (Saxi 2011). Dersom forsvarrets vanskelige økonomiske situasjon har vært utslagsgivende for den økte deltakelsen ved å påvirke beslutningene til FM og/eller FKO, er det derfor rimelig å anta at informantene hadde referert til situasjonen. Med unntak av de allerede nevnte uttalelsene vedrørende økonomiske hensyn, var informantene som vist mer opptatt av å snakke om hvorfor NORDEFECO ikke nødvendigvis er en hensiktsmessig ramme for innsparinger for Danmarks del. Det kan heller synes som at Danmark deltar der det gir operasjonell merverdi, uten at det er en del av en mer overordnet innsparingsstrategi. Således stemmer faktoren nasjonal ressursfordeling på et mer overordnet nivå, men

### **Oppsummering: interne faktorer**

Med utgangspunkt i den teoretiske modellen ble de to interne faktorene «regjeringsskiftet» og «ressursfordeling» vurdert. På bakgrunn av de tilgjengelige dataene ser antakelsen om at regjeringsskiftet i 2011 har påvirket aktørenes standpunkt til og beslutninger om Danmarks deltakelse i NORDEFECO-aktiviteter ut til å stemme. Regjeringsskiftet har påvirket både FM og FKO. Begge aktørene har gitt samarbeidet økt oppmerksomhet etter 2011, og FM henvender seg oftere til FKO med forespørsler om dansk deltakelse i samarbeidet. Som en konsekvens har FKOs bevissthet økt. NORDEFECO vurderes oftere som ramme for oppgaveløsning enn før regjeringsskiftet og FKO råder oftere FM til å delta i samarbeidsprosjekter i nordisk regi. Videre synes en mer indirekte konsekvens av regjeringsskiftet å være en økt satsning på FN, og denne satsningen synes i noen grad å ha medvirket til økningen i Danmarks deltakelse slik den er operasjonalisert i denne studien.

Antakelsen om at knappe ressurser innenfor Danmarks forsvarssektor synes imidlertid ikke å ha påvirket aktørenes standpunkt. Kostnadsreduksjon er en av NORDEFECO-samarbeidets overordnede målsetninger og at både FM og FKO anser operasjonell eller når de vurderer hensiktsmessigheten av deltakelse i NORDEFECO. Likevel inngår ikke NORDEFECO i den omfattende innsparingsreformen det danske forsvaret er inne i. Informantene trakk i svært liten grad inn økonomiske hensyn som argumentasjon for at den danske deltakelsen har økt, og var tvert i mot opptatt av hvorfor NORDEFECO ikke er en god ramme for de pågående innsparingsreformene. Til tross for at økonomiske hensyn ikke synes å ha spilt en

utslagsgivende rolle, må det ikke tas til inntekt for at økonomiske hensyn ikke er relevant for Danmarks deltakelse i strukturen mer generelt.

### 5.3.2 Eksterne faktorer

Det analytiske rammeverket åpner for at også eksterne faktorer har påvirket FM og FKOs standpunkt i beslutningene om Danmarks deltakelse i NORDEFECO. Med utgangspunkt i Brecher, Hermann og Hills teoretiske betraktninger, vurderes to eksterne faktorer: «endringer i internasjonale forhold» og «oppgaveløsning i Arktis.»

#### Endringer i internasjonale forhold

Som vist i kapittel 3 er modellens andre eksterne faktor er endring i internasjonale forhold, og antakelsen er at Danmark bruker NORDEFECO som et ledd i en risikospredningsstrategi, der de søker økt innflytelse og inndekning av militære behov i andre fora. Antakelsen for faktoren er som følger:

*H5: Endringer i internasjonale forhold har endret beslutningstakernes standpunkt til NORDEFECO, og den økte deltakelsen i perioden 2010-2013 er et uttrykk for risikospredning.*

Som vist i kapittel 2, har NATO vært en svært sentral del av Danmarks forsvars- og sikkerhetspolitiske utvikling siden 1990, og dersom NORDEFECO ble brukt som et alternativt forum, skulle man tro at samarbeidsstrukturen ble oppfattet som et slags alternativ til NATO for å ivareta dansk sikkerhet.

Ingen av informantene opplever at NORDEFECO anses som et alternativt forum for innflytelse. Det er heller indikasjoner på at NORDEFECO snarere sees i sammenheng med NATO, og som en måte å styrke NATO på. I forsvarsforliket for perioden 2013-2017 fremgår det at Danmark skal medvirke til å avhjelpe NATOs generelle kapasitetsmangler, og som et ledd i dette skal Danmark «bidrage til NATOs Smart Defence initiativer og tage aktivt del i multinationalt samarbejde også i nordisk regi» (Forsvarsministeriet 2012: 7). Forsvarsminister Wammen omtalte også NORDEFECO som et smart defence-initiativ da han redegjorde for samarbeidet for Folketinget, og i den skriftlige redegjørelsen er det nordiske forsvarssamarbeidet blant annet omtalt som «Nordisk Smart Defence» (Wammen 2013b). Dette tilsier at NORDEFECO ses i sammenheng med NATO og Smart Defence-konseptet. Dette underbygges ytterligere av to av informantene i FD. De opplevde at Danmark i enkelte



tilfeller har forsøkt å selge inn nordiske prosjekter som smart defence-initiativer i NATO, og foreslått at aktivitetene bør flyttes fra NORDEFCO-rammen til NATO (FD2a 2014; FD1 2014). Som vist i kapittel 2 har Danmark lagt stor vekt på å være en aktiv bidragsyter i NATO siden 1990, og dette er således i tråd med deres sikkerhetspolitiske strategi. Og i tillegg til å indikere at NORDEFCO og NATO sees i sammenheng, kan dette leses som et uttrykk for å imøtekomme NATOs ønske om at medlemslandene skal satse på smart defence (Nato 2014a). En av informantene var inne på dette, og sa at han trodde FM delvis ønsker deltakelse i NORDEFCO for å vise at man «forsøker å delta i smart defence» (FKO1 2014). Dette synes å være politiske vurderinger, og basert på dokumentene og informanten i FKO's uttalelse synes det først og fremst å ha påvirket regjeringen/FMs standpunkt.

Samtidig er det også indikasjoner på at NORDEFCO brukes som alternativt forum for å sikre militære evner. Den ene informanten i FM sa at Danmarks fokus først og fremst er på NATO, men dersom «NATO ikke kan tilby det man trenger, ser man for eksempel til det nordiske for å få oppgaven løst» (FM2a 2014). Han sa videre at NORTAT var eksempel på et slikt tilfelle (ibid.). En av informantene i FKO mente at NATOs smart defence-initiativer i mange tilfeller er for store for de nordiske landene, og at den politiske ledelsen i Danmark derfor «ikke vil legge alle sine egg i den kurven» (FKO2a 2014). Dette indikerer at Danmark anser NORDEFCO som et alternativt forum der enkelte militære behov kan dekkes. Formuleringene indikerer imidlertid at det heller er en konsekvens av en praktisk vurdering enn endringer i internasjonale forhold slik rammeverket tilsier. Videre var det ingen av informantene som trakk frem endringer i internasjonale forhold som begrunnelse for deltakelse, og Lillelund Bech avviste helt at dette kunne være tilfellet (Lillelund Bech 2014). Dette samsvarer også med inntrykket av at Danmark anser NORDEFCO som ett av flere fora der de økonomiske utfordringene som forsvarssektoren står overfor, slik det er diskutert under faktoren «nasjonal ressursfordeling». Det var vanskelig å knytte dette konkret til en eller begge aktørers standpunkt.

Økt deltakelse synes altså ikke å være såkalt risikospredning som en konsekvens av endringer i internasjonale forhold, slik rammeverket tilsier. Et ønske om å dekke materielle behov kan ha påvirket deltakelsen, men dette synes ikke å være knyttet til internasjonale forhold. For FM/regjeringen synes heller NORDEFCO å sees i sammenheng med hverandre, og NATOs økte satsning på flernasjonale samarbeid kan ha bidratt til å øke Danmarks deltakelse.

## Oppgaveløsning i Arktis

I tråd med det analytiske rammeverket, er «ønske om økt samarbeid i Arktis» den andre eksterne faktoren som undersøkes. Antakelsen for faktoren er som følger:

*H6: Økt dansk deltakelse i NORDEFCO skyldes beslutningstakernes ønske om et tettere nordisk samarbeid om oppgaveløsning i Arktis.*

Antakelsen ser delvis ut til å stemme. Det synes som tettere nordisk samarbeid om Arktis i utgangspunktet har påvirket FMs standpunkt, og ført til at de har ønsket at Danmark skal delta mer i det nordiske samarbeidet. Informantintervjuene viser imidlertid at samarbeid har begrenset seg til politisk dialog, og at operativt samarbeid innenfor NORDEFCO-rammen er skrinlagt.

Flere kilder tilsier at nordisk samarbeid i Arktis har vært en prioritet for regjeringen, og at det har påvirket FMs standpunkt til deltakelse i NORDEFCO. Samarbeid om oppgaveløsning og tettere forsvarspolitisk dialog om Arktis var en av de uttalte prioriteringene for Danmarks NORDEFCO-formannskap i 2012 (FM1 2014: 1; Folketinget 2012; Wammen 2013b). Videre er Norden og Arktis viet et eget punkt i regjeringserklæringen for regjeringen Helle Thorning Schmidt I: «Danmark skal sammen med de andre nordiske landene være med å forme fremtidens samarbeid om Arktis [...]» (Regjeringen 2011: 42). Videre slår forsvarsforliket for periode 2013-2017 fast at klimaforandringene medfører større geografisk tilgjengelighet i Arktis, og at dette vil øke oppmerksomheten om retten til å utvinne naturressurser i området (Forsvarsministeriet 2012: 14). Det konkluderes med at forswarets oppgaveløsning må tilpasses denne utviklingen (ibid.), og det skal blant annet utredes om et samarbeid med de andre nordiske landene kan være hensiktsmessig i dette henseende (Forsvarsministeriet 2012: 41). Dette er klare indikasjoner på at samarbeid om Arktis i utgangspunktet har påvirket FMs standpunkt til dansk deltakelse i NORDEFCO. Informantintervjuene underbygger dette. En av informantene mente det var hans forslag å prioritere Arktis i formannskapsperioden (FM1 2014), mens en annen sa at: «Arktis medfører en stor oppgave for Danmark. Der ser vi konkrete behov, for eksempel i form av Search and Rescue, øvelser, havovervåking og satellittovervåking» (FM2a 2014). Dette er klare indikasjoner på at FMs standpunkt til dansk deltakelse i NORDEFCO-aktiviteter har blitt påvirket av et ønske om økt samarbeid i Arktis. Det virker imidlertid ikke å ha påvirket FKO, til tross for at det er nevnt i forsvarsforliket. En av informantene i FKO bekreftet at han opplevde samarbeid om Arktis som en motivasjon for

den politiske ledelsen, men sa at FKO hadde uttrykt skepsis mot å inkludere Arktis som samarbeidsområde i en militær ramme (FKO2a 2014). En av de andre informantene i FKO avviste kontant at faktoren har påvirket Danmarks deltakelse i NORDEFECO mellom 2010 og 2013.

Av intervjuene fremkom det at FM har besluttet å skrinlegge ambisjonene for operativt nordisk samarbeid i Arktis (FKO2b 2014). Til tross for at utredningen av hensiktsmessige samarbeidspartner er pågående, sa en av informantene i FM at «man har allerede sett på om NORDEFECO-rammen kan fungere, og har egentlig gått litt vekk fra dette» (FM2a 2014). Informantene begrunnet dette med at man ikke ønsker å militarisere Arktis (FKO2b 2014; FM2b 2014), og at det finnes andre velfungerende forum for samarbeid, som for eksempel Nordisk Råd og Arctic Five (FKO2b 2014), og man «ville ikke lave dublikerende arbejde i NORDEFECO» (FM2b 2014). En av informantene mente også at man «så at noen land er mer arktiske enn andre» og at det er vel så nyttig å samarbeide bilateralt med Norge og de tre andre arktiske statene<sup>56</sup> (FM1 2014).

Det kan tenkes at ønsket om tettere samarbeid i Arktis har påvirket FM's beslutningen før det ble bestemt å gå vekk fra NORDEFECO som ramme, og på den måten påvirket den økte deltakelsen i NORDEFECO-aktiviteter. NORECAS er en aktivitet der nettopp utveksling av radardata er hensikten. Som vist er aktiviteten initiert av FKO selv. Det kunne følgelig tenkes at samarbeid i Arktis var motivasjonen bak forslaget, og at Arktis som faktor på den måten førte til økt dansk deltakelse i NORDEFECO-aktiviteter. Til tross for at informantene var tilbakeholdne med å gå inn på vurderingene bak deltakelse i NORECAS utover at «man så en sjanse for operativ gevinst» (FKO3 2014), er det lite som tyder på dette. Informanten som selv foreslo dansk deltakelse i NORECAS avviste kontant at samarbeid om Arktis hadde påvirket økt dansk deltakelse i NORDEFECO-aktiviteter. Dette underbygges ytterligere av at ingen av aktivitetene som ble identifisert i analyse 1<sup>57</sup> er knyttet til samarbeid i Arktis. Forsvarsminister Wammen trakk det heller ikke frem som ett av områdene der regjeringen mener at de har fått utbytte av det nordiske samarbeidet (Wammen 2013a).

Økt nordisk samarbeid om Arktis har altså i utgangspunktet påvirket FM's standpunkt om deltakelse i NORDEFECO. Planene om operativt samarbeid er skrinlagt, og den opprinnelige

---

<sup>56</sup> Russland, USA og Canada

<sup>57</sup> Se punkt 4.1.1

påvirkningen på FMs standpunkt synes ikke å ha bidratt til økt dansk deltakelse i NORDEFCO-aktiviteter i perioden 2010-2013.

## **Nedtrapping i Afghanistan**

Flere av informantene trakk frem Danmarks nedtrapping i Afghanistan som en faktor som har bidratt til at Forsvarsministeriet har ønsket å øke den danske deltakelsen i NORDEFCO. Dette er ikke et uttrykk for risikospredning slik det er operasjonalisert i rammeverket, men kan likevel leses som en konsekvens av endringer i internasjonale forhold.

Tilbaketrekkingen synes å ha påvirket både ved at det er blitt mer rom for å prioritere det nordiske samarbeidet, og i form av å øke fokuset på FN-operasjoner. En av informantene i FM sa at Afghanistan, og også Irak, har krevd mye ressurser. Den planlagte tilbaketrekkingen frigjør imidlertid noen av disse ressursene og «det blir mer rom for å prioritere det nordiske samarbeidet (FM1 2014). En av de andre informantene i FM sa at:

Afghanistan har fylt mye de senere årene, og blandt annet fordi Danmark var plassert i det sydlige Afghanistan, mens Norge og Sverige var i det nordlige, så fylgte nordisk samarbeid ikke så meget i relation til Afghanistaninnsatsen. Nå er man låst fri, og da er det mer spillerom til å tenke nordisk (FM3 2014).

Han sa videre at det er begrenset hvor mange emner man kan ha på dagsorden samtidig. Informanten mener denne faktoren har hatt større innflytelse på Forsvarsministeriets prioritering av NORDEFCO enn regjeringsskiftet (ibid.). Tidligere utenriksminister Holger K. Nielsen mente at en økt satsning på det nordiske forsvarssamarbeidet blant annet er et resultat av at den politiske ledelsen i FM ønsker å definere nye satsningsområder og problemstillinger når deltakelsen i Afghanistan nærmer seg slutten (FU3 2014). En av informantene i FM trekker frem det nordiske samarbeidet i Mali som konkret eksempel på et nordisk samarbeidsprosjekt som er muliggjort som følger av tilbaketrekkingen (FM1 2014). Faktoren synes følgelig å ha bidratt til å påvirke FMs beslutning i form av deltakelse i en NORDEFCO-aktivitet.

Også en av informantene i FKO mente tilbaketrekkingen fra Afghanistan har påvirket FMs beslutninger. Han så det imidlertid mer i sammenheng med den politiske ledelsens ønske om felles nordisk innsats i en FN-operasjon, og begrunnet det med at en FN-operasjon er et mindre skarpt oppdrag (FKO2b 2014). Dette kan sees i sammenheng med at den nye regjeringen ønsker å prioritere FN høyere, og dermed som en del av betydningen av regjeringsskiftet i 2011.

## **Oppsummering: Eksterne faktorer**

Med utgangspunkt i den teoretiske modellen ble to eksterne påvirkningsfaktorer vurdert: «endring i den internasjonale maktbalansen» og «samarbeid om oppgaveløsning i Arktis.» I intervjuene fremkom det at det opprinnelig var en politisk målsetning om å bruke NORDEFECO som ramme for tettere samarbeid i Arktis, men at man fra dansk side har gått vekk fra dette. Den opprinnelige målsetningen kan likevel ha påvirket FMs standpunkt. Samtidig er det lite som tyder på at dette har blitt omsatt i konkrete aktiviteter, ettersom ingen av NORDEFECO-aktivitetene som er identifisert i analyse 1 er relatert til Arktis. På bakgrunn av intervjudataene er det lite grunnlag for å tro at FKO's standpunkt har blitt påvirket av denne faktoren. For eksempel avviste den ene informanten i FKO helt at Danmarks engasjement i NORDEFECO hadde noen sammenheng med oppgaveløsning i Arktis. Antakelsen om at Danmark bruker NORDEFECO for såkalt risikospredning som følge av endringer i internasjonale forhold ser heller ikke ut til å stemme. Dataene indikerer tvert i mot at NORDEFECO delvis anses som en måte å styrke NATO på ved å bidra til å avhjelpe alliansens kapasitetsutfordringer. Det synes også som deltakelse i NORDEFECO delvis motiveres av å øke innflytelsen i NATO ved å vise at man satser på flernasjonalt samarbeid. Dette er i tråd med Danmarks forsvars- og sikkerhetspolitiske strategi etter 1990 (se kapittel 2). Danmarks planlagte tilbaketrekning fra Afghanistan synes å ha påvirket standpunktet til både FM og FKO, og bidratt til at Danmarks deltakelse i NORDEFECO har økt. Informantene begrunner dette med at nedtrapping i Afghanistan gir mer rom for andre prioriteringer, blant annet større satsning på det nordiske forsvarssamarbeidet.

### **5.3.3 Andre faktorer**

Av informantintervjuene fremkom det at to faktorer knyttet til NORDEFECO synes å ha påvirket FM og FKO's standpunkt: NORDEFECO's utvikling og det danske formannskapet i NORDEFECO i 2012. Disse er altså ikke faktorer som er utledet av teoretiske betraktninger og inkludert i det analytiske rammeverket, men som likevel synes å ha påvirket aktørenes standpunkt og på den måten ført til økt dansk deltakelse i NORDEFECO-aktiviteter.

#### **NORDEFECO's utvikling**

Samtlige av informantene mener at både FM og FKO har vært tilbakeholdne i NORDEFECO-samarbeidet fordi det har vært byråkratisk og preget av studier og utredninger. I følge

informantene har samarbeidet nå utviklet seg til å være mer konkret og resultatorientert, og dette har gjort både FM og FKO mer positivt innstilt til dansk deltakelse i samarbeidet.

En av informantene i FM mener økningen i dansk deltakelse delvis skyldes at NORDEFECO har utviklet seg til å dreie seg om konkrete prosjekter, og at dette er den faktoren som har vært mest utslagsgivende for FMs standpunkt (FM2a 2014). Synet deles av informantene i FKO. Begge informantene opplever at samarbeidet har blitt mer konkret og prosjektorientert enn tidligere (FKO2b 2014; FKO1 2014). Den ene mente at NORDEFECO som struktur har blitt flinkere til å «sortere ut ting de senere årene», og at samarbeidet har blitt mer effektivisert. Som en konsekvens av dette har FKO blitt mer positive (FKO2b 2014). FKO ser i større grad at det samarbeidet kan gi «en merverdi.» Informanten innrømmer at Sverige og Norge langt på vei har tilrettelagt og bygget opp samarbeidet, og at Danmark nå nyter godt av dette (ibid.). Inntrykket deles av to av informantene i norsk FD. Begge mener Danmark har vegret seg for å være med å bygge opp NORDEFECO-strukturen, men at samarbeidet nå har blitt mer resultatorientert, og at Danmark nå i større grad ser at NORDEFECO er et samarbeid de kan få noe konkret ut av (FD2a 2014; FD3a 2014). Dette stemmer godt med at både FM og FKOs standpunkt til dansk deltakelse først og fremst er pragmatisk: Danmark deltar i NORDEFECO-aktiviteter så lenge det er «hensiktsmessig» og gir en operasjonell merverdi. Det kan også være verdt å nevne at en av informantene i Forsvarsudvalget også opplever at utviklingen av NORDEFECO har gjort danske myndigheter mer positive til dansk deltakelse. Hun mener danske myndigheter nå ser langt flere fordeler av samarbeidet enn tidligere (FU2 2014). Verken informantene i norsk FD eller informanten i FU er involvert i beslutningsprosessene i FM eller FKO, men deres stillinger gir dem kjennskap til tematikken, og deres synspunkter er følgelig interessante supplement.

Det er vanskelig å knytte NORDEFECOs utvikling direkte til økt deltakelse i en eller flere aktiviteter. Utviklingen av strukturen synes å være en mer overordnet faktor som har påvirket både FMs og FKOs standpunkt. Ettersom utgangspunktet for begge aktørene er at deltakelse i NORDEFECO skal være hensiktsmessig, er det grunn til å tro at NORDEFECOs mer konkrete og prosjektorienterte tilnærming gjør at begge aktører anser dansk deltakelse som mer hensiktsmessig enn tidligere. Følgelig kan utviklingen ha bidratt til økt dansk deltakelse ved at FM oftere henvender seg til FKO om NORDEFECO-aktiviteter, og/eller at FM oftere beslutter at Danmark skal delta. På samme måte kan det ha gjort at FKO oftere anser

deltakelse i aktiviteter som hensiktsmessig når FM ber dem om en vurdering, og at de oftere selv også bestemmer at Danmark skal delta i aktiviteter.

### **Formannskapet i NORDEFECO**

En annen faktor som synes å ha påvirket både FMs og FKO's standpunkt, er det danske formannskapet i NORDEFECO i 2012. Formannskapet synes å ha påvirket økt deltagelse gjennom å bidra til å endre aktørenes generelle holdning, samt mer konkret i form av deltagelse i NORDEFECO-aktiviteter.

Den ene informanten i FM opplevde at «formannskapet endret mye» både for Forsvarsministeriet og Forsvarskommandoen. Han utdypet at det økte oppmerksomheten rundt samarbeidet i FM, og man fikk en større bevissthet rundt hva slags aktiviteter som faktisk pågikk innenfor strukturen (FM2a 2014, 2014). I det første intervjuet ga informanten uttrykk for at den økte bevisstheten også bidro til å endre FMs standpunkt på en mer varig basis. Han sa blant annet at den politiske direktøren er opptatt av at Danmark «skal levere på området» og ikke «slippe ballen» i etterkant av formannskapet (FM2a 2014). I et oppfølgingsintervju ble han bedt om å utdype hva slags virkning han mente formannskapet hadde hatt på FMs holdning. Da mente han at formannskapet økte fokuset på samarbeidet i 2012, men at han ikke tror at det «har betydning i dag» (FM2b 2014). Det er følgelig vanskelig å vite hvor langtrekkende virkningen av formannskapet var for FMs standpunkt. Uttalelsene om den politiske direktørens holdning vitner imidlertid om at det er noe som har fått mer varige konsekvenser enn fokus bare i formannskapsperioden. Det underbygges av at en av informantene i FKO opplever at det politiske presset fra FM økte i forbindelse med Formannskapet, og at dette engasjementet har holdt seg stabilt siden (FKO2b 2014).

En av de andre informantene i FM svarte ikke konkret på spørsmålet om formannskapets betydning, men la vekt på at det hadde ført til at det var blitt definert tre satsningsområder: tettere politisk dialog om Arktis, kapasitetsbygging i Afrika og bedret dialog om samarbeid i internasjonale operasjoner. Om disse prioriteringene har ført til økt deltagelse er imidlertid vanskelig å si. Samarbeid om Arktis er allerede omtalt, og som vist i analyse 1 er kapasitetsbygging en aktivitet Danmark alltid har prioritert i NORDEFECO. Det nordiske samarbeidet om uttransportering av våpen fra Syria og Mali (Nordefco 2013b: 29) er

imidlertid omfattende og forpliktende aktiviteter som bidrar til den økte danske deltakelsen slik den er operasjonalisert i denne oppgaven. Det er vanskelig å vite om prioriteringen av tettere dialog har bidratt til at disse samarbeidene kom i stand, men slik informanten la det frem syntes det som at han så disse to tingene i sammenheng med hverandre. Dette kan tilsi at formannskapet har bidratt til økt dansk deltakelse. Som vist i punkt 5.3.1 kan dette også ha sammenheng med at regjeringen ønsker å prioritere FN høyere enn forrige regjering.

Formannskapet bidro også til økt bevissthet i FKO, og endret FKOs standpunkt som en konsekvens. En av informantene fortalte at FKO måtte rapportere hyppigere til FM om samarbeidet i formannskapsperioden. Videre ble FKO oftere bedt om å utarbeide bakgrunnsmateriale for FM, og de ble også bedt om å holde presentasjoner om temaet. Det ble også opprettet en prosjektstilling i FKO under formannskapsperioden. En større del av staben ble følgelig involvert i arbeidet med NORDEFECO, og den generelle bevisstheten i FKO økte. I følge informanten resulterte dette i at FKO generelt ble mer positive til dansk deltakelse i NORDEFECO fordi man i større grad så at det kunne være hensiktsmessig for Danmark (FKO3 2014). Den samme informanten mener at FKOs holdning til dansk deltakelse i samarbeidet i hovedsak er en kombinasjon av at NORDEFECO har utviklet seg og at det er en bevissthet «omkring at politikerne gjerne vil det (at Danmark skal delta i NORDEFECO-aktiviteter, egen anm.)»(FKO3 2014).

En av de andre informantene i FKO mener formannskapet er den faktoren som har hatt størst betydning for at FKO har blitt mer positive til dansk deltakelse i NORDEFECO, og opplever at det helt konkret førte til økt dansk deltakelse i NORDEFECO-aktiviteter. Han argumenterte med at formannskapet ga Danmark mulighet til selv å definere hvilke aktiviteter NORDEFECO skulle prioritere (FKO1 2014). FKO la vekt på at det skulle identifiseres aktiviteter som skulle gis høy prioritet i medlemslandene slik at sannsynligheten for gjennomføring økte (ibid.). Top Down Screening-prosessen som ble gjennomført i 2012 var et ledd i dette (ibid.), og ble igangsatt på FKOs initiativ (FKO2b 2014; FKO1 2014; FM1 2014). NORECAS var ett av prosjektene som ble identifisert i prosessen (Nordefco 2012a: 8). Som vist i analyse 1 er det også en av aktivitetene som indikerer økt dansk deltakelse i NORDEFECO, og informanten trekker frem NORECAS som et konkret eksempel på at formannskapet, gjennom screeningprosessen, har ført til økt dansk deltakelse i samarbeidsaktiviteter (FKO1 2014). Informanten brukte også NORTAT som eksempel på en konkret aktivitet som kom i stand under formannskapet. Det er imidlertid vanskeligere å knytte deltakelse i NORTAT direkte til



formannskapsperioden. Aktiviteten ble initiert av den politiske ledelsen i Danmark allerede i 2011, og har hatt høy politisk prioritet siden da. Det virker dermed sannsynlig at Danmark ville deltatt i aktiviteten uavhengig av formannskapet. Det kan selvsagt tenkes at det danske formannskapet har bidratt til at NORTAT har blitt implementert raskere. Det blir imidlertid et spørsmål som ligger utenfor hensikten med denne studien. Det kan synes som at det kan være sammenheng mellom NORDEFcos utvikling og Danmarks formannskap i 2012. Formannskapet prioriterte konkrete resultater (Nordefco 2012a: 2) og gjennomføring i medlemslandene (FKO1 2014), og dette kan ha bidratt til at samarbeidet har utviklet seg i en mer resultatorientert retning.

### **Oppsummering for faktorene utvikling av NORDEFco og dansk formannskap i 2012**

NORDEFcos utvikling og Danmarks formannskap i 2012 synes altså å ha bidratt til at FM og FKO har blitt mer positive til dansk deltakelse i NORDEFco-aktiviteter. Samarbeidet har utviklet seg til å bli mer konkret og resultatorientert, og formannskapet ga begge aktører mulighet til å definere hvilke prosjekter NORDEFco skulle prioritere. Som en konsekvens, har begge aktører vurdert dansk deltakelse i NORDEFco-aktiviteter som mer hensiktsmessig enn tidligere. Dette tydeliggjør begge aktørenes premiss om at dansk deltakelse i NORDEFco skal være hensiktsmessig og gi en merverdi. Samarbeidets utvikling synes å ha vært en overordnet faktor som har påvirket aktørenes holdninger, mens formannskapet har bidratt til både holdningsendring og direkte til økt deltakelse i aktiviteter som følger av top down screening-prosessen som ble gjennomført på initiativ fra FKO. Det kan også synes som det danske formannskapets fokus på konkrete resultater har bidratt til at NORDEFco har utviklet seg til å bli mer konkret og prosjektorientert.

## **5.4 Konklusjon**

I analyse 2 ble utviklingen i Danmarks deltakelse i NORDEFco søkt forklart gjennom å identifisere beslutningsprosessene for Danmarks deltakelse i NORDEFco, gjennom tre spørsmål: hvilke aktører som er involvert og prosessen mellom dem, hvilke standpunkt de har til dansk deltakelse i samarbeidet og hvilke faktorer som har påvirket deres standpunkt.

I tråd med antakelsen for spørsmål 1, viste beslutningene om Danmarks deltakelse seg å være en prosess mellom flere aktører i statsapparatet: Forsvarsministeriet (FM) og

Forsvarskommandoen (FKO). Det ble i utgangspunktet antatt at også Folketinget, Forsvarsutvalget og Forlikskretsen for forsvarsforliket for perioden 2013-2017 var involvert. Fra informantintervjuene fremkom det imidlertid at dette ikke var tilfellet. I prosessen mellom FM og FKO fremmer begge aktørene initiativ til at Danmark deltar, og begge aktørene har beslutningsmyndighet. Det fremkom også at FM i høy grad rådfører seg med FKO i spørsmål om dansk deltakelse, og at FM som hovedregel lytter til FKOs råd.

Det teoretiske rammeverket tar utgangspunkt i at aktørenes standpunkt er motstridende. I analysen har Forsvarsministeriet blitt behandlet som en representant for regjeringens/Forsvarsministerens standpunkt. Aktørene synes imidlertid å ha sammenfallende standpunkt til Danmarks deltakelse i samarbeidet: både FKO og FM synes begge å være så lenge deltakelsen er «hensiktsmessig.» Vurderingen er altså pragmatisk fundert, og aktørene synes å legge det samme i kriteriet «hensiktsmessig»: økonomisk eller operasjonell merverdi. I tillegg har FM nødvendigvis en mer politisk dimensjon ved sine vurderinger. Likevel er det, basert på informantenes oppfatning, hensynet til pragmatikken som synes å veie tyngst for begge aktører. Ettersom at FKO tidligere har vært skeptiske til hensiktsmessigheten av Danmarks deltakelse i strukturer for nordisk forsvarssamarbeid og deres innflytelse på beslutningsprosessene, tilsier funnet at FKOs standpunkt kan ha endret seg. Dette kan i sin tur ha bidratt til at Danmarks deltakelse i NORDEFCO har økt.

Med utgangspunkt i at deltakelse skal være hensiktsmessig, ble spørsmålet hvorfor beslutningstakerne anså deltakelse i samarbeidet som mer hensiktsmessig enn tidligere. Med utgangspunkt i det teoretiske rammeverket ble de antatt at aktørenes standpunkt hadde blitt påvirket av både interne og eksterne faktorer. Med utgangspunkt i Hill, Brecher og Hermann ble det utledet hypoteser om at aktørenes standpunkt hadde blitt påvirket av regjeringsskiftet i 2011 og av den pressede økonomiske situasjonen den danske forsvarssektoren er i. I tillegg ble det antatt at endringer i den internasjonale maktbalansen og et ønske om tettere samarbeid om Arktis har påvirket beslutningene om at Danmark skal delta mer i NORDEFCO-aktiviteter.

Analysen viste at regjeringsskiftet har hatt betydning, både for FM og FKOs standpunkt. Samarbeid om Arktis kan ha påvirket FM på et tidligere tidspunkt, men bruken av NORDEFCO for et slikt samarbeid er per dags dato skrinlagt. Den økonomiske situasjonen i den danske forsvarssektoren og endringer i den internasjonale maktbalansen synes ikke å ha hatt relevans. I tillegg til faktorene som ble utledet av det teoretiske rammeverket, viste

informantintervjuene at Danmarks tilbaketrekning fra Afghanistan, det danske formannskapet i NORDEFECO i 2012 og utviklingen av NORDEFECO-strukturen har påvirket både FKO og FMs standpunkt, og ført til at Danmark har økt sin deltakelse i NORDEFECO. De to sistnevnte faktorene gjenspeiler det pragmatiske utgangspunktet om at deltakelse i samarbeidet må ha operasjonell eller økonomisk merverdi.

Det er vanskelig å si noe sikkert om hvilken av faktorene som har hatt størst påvirkning på beslutningstakerne, og følgelig på økningen i Danmarks deltakelse. Det er imidlertid slik at samtlige av informantene trakk frem regjeringsskiftet i 2011, formannskapet i NORDEFECO i 2012 og utviklingen NORDEFECO som struktur som sentrale faktorer. Flere pekte også på at formannskapet har spilt en større rolle enn regjeringsskiftet. Enigheten omkring disse faktorene gjør det rimelig å anta at de har spilt en stor rolle for den økte danske deltakelsen i NORDEFECO-aktiviteter.

# 6 Konklusjon

## 6.1 Formål, problemstillinger og fremgangsmåte

Denne studien har tatt for seg Danmarks deltakelse i NORDEFECO i perioden 2010-2013. Formålet med studien er todelt, og den har blitt gjennomført som en tottrinnsanalyse. I analyse 1 ble Danmarks deltakelse i perioden 2010-2013 analysert, med hensikt å kartlegge hvorvidt Danmarks deltakelse har økt etter regjeringsskiftet i 2011. Analysen viste at det har vært en økning i perioden, men at denne ikke nødvendigvis kan knyttes til regjeringsskiftet. Basert på dette funnet søkte analyse 2 å analysere hvilke faktorer som forklarer økningen i perioden.

Studiens to problemstillinger er som følger:

- 1) Har Danmarks deltakelse i NORDEFECO økt etter regjeringsskiftet i 2011?
- 2) Hva kan forklare økningen i Danmarks deltakelse i NORDEFECO i perioden 2010-2013?

I studien er deltakelse i NORDEFECO operasjonalisert som deltakelse i NORDEFECO-aktiviteter. Analyse 1 søkte altså å besvare problemstilling 1, og Danmarks deltakelse i nye NORDEFECO-aktiviteter i 2010 og 2011 ble sammenliknet med 2012 og 2013. Sammenlikningen ble gjort på bakgrunn av to kriterier: om Danmark deltok i flere aktiviteter, og om landet deltok i mer forpliktende samarbeid, herunder materiellsamarbeid. Disse kriteriene utgjorde det analytiske rammeverket for analyse 1. Aktivitetene er blitt avgrenset til aktiviteter på prosjekt- og implementeringsstadiet.

I analyse 2 er problemstilling 2 besvart. Det analytiske rammeverket for analyse 2 er Allison og Zelikows modell «governmental politics» (byråkratisk politikk). Modellen er supplert med teoretiske bidrag fra Christopher Hill, Michal Brecher og Charles Hermann. Byråkratisk politikk-modellens rasjonale er at staters utenrikspolitiske handlinger forklares ved å identifisere beslutningsprosessene for handlingen. Utviklingen i Danmarks deltakelse i NORDEFECO er altså forsøkt forklart gjennom å identifisere beslutningsprosessene for deltakelse i NORDEFECO-aktiviteter. Det ble gjort ved å stille følgende tre spørsmål:

- 1) Hvilke aktører er involvert i beslutningsprosessene for dansk deltakelse i NORDEFCO-aktiviteter, og hvordan utspiller disse prosessene seg?
- 2) Hvilke standpunkt har aktørene?
- 3) Hvilke faktorer påvirker aktørenes standpunkt?

For å avgrense datainnsamlingen, ble det utledet seks hypoteser for de tre spørsmålene. I tråd med FPA-litteraturen ble det åpnet for at både interne og eksterne faktorer har påvirket beslutningstakernes standpunkt. Det ble antatt at regjeringsskiftet i 2011 og pågående innsparingsreformer i det danske forsvaret, er interne faktorer som har hatt betydning. Videre ble det antatt at endringer i internasjonale forhold og et ønske om tettere samarbeid i Arktis har påvirket beslutningstakerne. I tråd med FPA-litteraturen ble det åpnet for at også andre faktorer enn de utledede kunne ha påvirket utviklingen i Danmarks deltakelse. Datagrunnlaget for analyse 2 var primært intervjuer med 15 nøkkelinformanter, og intervjuene ble også supplert med skriftlige kilder der det var mulig.

## 6.2 Funn

Til tross for danske forskeres oppfatning av at lite har skjedd med Danmarks deltakelse i det nordiske forsvarssamarbeidet etter regjeringsskiftet, viser analyse 1 at Danmarks deltakelse i NORDEFCO-aktiviteter har økt i perioden 2010-2013. Tendensen er at Danmark deltar i både flere aktiviteter og mer forpliktende samarbeid i 2013 sammenliknet med 2010. På bakgrunn av de tilgjengelige dataene, er det imidlertid ikke mulig å si noe sikkert om økningen som en konsekvens av regjeringsskiftet i 2011.

Mellom 2010 og 2013 deltok Danmark i gradvis flere nye samarbeidsaktiviteter, og i 2012 og 2013 deltar Danmark i samtlige av de nye aktivitetene i NORDEFCO. Økningen synes å være gradvis, med to nye aktiviteter i 2010, fire i 2011 og 2012, og seks i 2013. Ettersom antallet aktiviteter er relativt lavt, og holder seg relativt stabilt i årene 2012 og 2013, kan økningen vanskelig knyttes sikkert til tidspunktet for regjeringsskiftet. Det er også gjort en mer kvalitativ vurdering i form av å vurdere om Danmark deltar i mer forpliktende samarbeid etter regjeringsskiftet i 2011. Samtlige av informantene i Forsvarskommandoen (FKO), Forsvarsministeriet (FM) og Forsvarsdepartementet (FD) opplever at Danmarks deltakelse i NORDEFCO har økt, og deltakelse i forpliktende samarbeid ble trukket frem som eksempel

på dette. En vurdering av aktivitetene som ble kartlagt bekrefter dette. Tendensen er at Danmark deltar i flere aktiviteter som kan karakteriseres som forpliktende i 2013 enn i 2010, og i 2013 deltar Danmark i samtlige av de nye forpliktende aktivitetene som ble iverksatt i NORDEFECO. Enkelte av aktivitetene innebærer internasjonal deltakelse, suverenitetsavgivelse og har lengre varighet. Danmark deltar også i flere materiellsamarbeid. I tillegg har Danmark påtatt seg lederskap for tre av de forpliktende aktivitetene i 2013<sup>58</sup>, og vilje til å påta seg lederskap er noe som omtales som en ny tendens. Også for dette sammenlikningskriteriet er det vanskelig å tidfeste utviklingen, blant annet fordi det kun er en aktivitet som kan karakteriseres som forpliktende i 2012.<sup>59</sup> Konklusjonen på problemstilling 1 er derfor at Danmarks deltakelse i NORDEFECO har økt i perioden 2010-2013, men at økningen ikke uten videre kan knyttes til regjeringsskiftet i 2011. Derfor er det behov for en analyse av hvilke faktorer som forklarer økningen i Danmarks deltakelse i NORDEFECO, og denne andre problemstillingen er besvart i analyse 2.

Analyse 2 viser at årsakene til økningen er flere og sammensatte. I tråd med det analytiske rammeverket viste beslutningsprosessene for Danmarks deltakelse i NORDEFECO seg å være en prosess der to aktører, FKO og FM er involvert. Disse viste seg imidlertid å ha sammenfallende standpunkt til Danmarks deltakelse, nemlig at deltakelse vurderes som positivt dersom det anses som hensiktsmessig, forstått som at det vil gi «økonomisk eller operativ merverdi». FKO's standpunkt har endret seg. Organisasjonen har blitt mer positive til det nordiske forsvarssamarbeidet enn tidligere, og gitt FKO's innflytelse på prosessene, synes det å ha bidratt til økningen i Danmarks deltakelse.

Ettersom økningen i Danmarks deltakelse i NORDEFECO tilsier en endring i aktørenes standpunkt, ble spørsmålet da hvorfor aktørene anså det som mer hensiktsmessig enn tidligere. Ikke uventet, og i tråd med det analytiske rammeverket, har regjeringsskiftet påvirket begge aktørene. Samarbeidet har fått økt politisk prioritering, og satt samarbeidet høyere på dagsorden i både FKO og FM. En mer indirekte konsekvens av regjeringsskiftet synes å være at Danmarks deltakelse har økt som følger av økt politisk fokus på FN. FM vurderer at felles nordisk deltakelse i FN gir en merverdi. Også Danmarks formannskap i NORDEFECO i 2012 samt utviklingen av NORDEFECO som struktur synes å ha påvirket den

---

<sup>58</sup> NORTAT, NORECAS og den nordiske utsendelsen til uttransporteringen av kjemiske våpen fra Syria (OPWC)

<sup>59</sup> Cross Border Training South (Nordefco 2012a: 8).

økte deltakelsen. Formannskapet økte bevisstheten rundt samarbeidet, i tillegg til at det ga Danmark muligheten til å definere noen prioriteringer og målsetninger for samarbeidet. Som en konsekvens ble aktivitetene og samarbeidsformen bedre tilpasset det pragmatiske utgangspunktet til både FKO og FM, og deltakelse anses følgelig som mer hensiktsmessig. NORDEFCOs utvikling har påvirket begge aktører av samme årsak: samarbeidet har blitt mer konkret, og både FM og FKO ser i større grad utbytte av å delta i samarbeidet. Disse faktorene var ikke utledet av det analytiske rammeverket, men fremkom under informantintervjuene.

En av de teoretiske antakelsene var at den økte deltakelsen i NORDEFECO kan skyldes at Danmark bruker samarbeidet som et alternativt forum for innflytelse som følger av internasjonale forhold. Det viste seg imidlertid ikke å stemme. Tvert i mot synes FM i stor grad å se NORDEFECO og NATO i sammenheng med hverandre.

Hvilke av faktorene som synes å ha påvirket aktørene i størst grad, er imidlertid vanskelig å fastslå. Antakelig har FKOs og FMs beslutninger blitt påvirket av faktorene i ulik grad. Samtlige av aktørene trakk frem regjeringsskiftet, formannskapet og formannskapets utvikling, og det kan følgelig konkluderes med at disse faktorene sammen forklarer den økte danske deltakelsen i NORDEFECO i perioden 2010-2013.

## 6.3 Implikasjoner

Som nevnt innledningsvis søker denne studien å bidra til den delen av litteraturen som tar for seg årsaker til at det nordiske forsvarssamarbeidet ble intensivert etter 2007. I denne litteraturen synes den mest brukte forklaringen å være at forsvarssektorenes økonomi er satt under press. I Danmark synes imidlertid ikke større innsparinger å ha påvirket beslutningene om å delta i flere NORDEFECO-aktiviteter, til tross for at den danske forsvarssektoren gjennomgår en omfattende innsparingsreform. Det betyr ikke at økonomiske hensyn ikke spiller en overordnet rolle. Som vist er standpunktet nettopp at deltakelse skal gi økt økonomisk eller operasjonell merverdi. På den måten står ikke funnet i direkte motsetning til litteraturen. Likevel viser studien at også andre faktorer spiller en rolle for enkeltlandenes grad av deltakelse. Argumentasjonen for hvorfor større innsparinger innenfor rammen av NORDEFECO ikke anses som hensiktsmessig, illustrerer også et av problemene med flernasjonalt samarbeid, nemlig at landene har vanskelig for å bli enige om

samarbeidsprosjekter som er store nok til virkelig å avhjelpe den økonomiske situasjonen medlemslandene står overfor (Hilde 2014: 34). Dette er også en utfordring for NORDEFECO.

Som nevnt innledningsvis, legger NATO nå stor vekt på flernasjonalt samarbeid, og medlemslandene oppfordres til å søke sammen (Nato 2014b). Danmarks bruk av NORDEFECO som en måte å bidra til smart defence i NATO og landets sterke sikkerhetspolitiske tilknytning til alliansen (se kapittel 2), kan det tenkes at de vil øke sin deltakelse ytterligere som følger av NATOs oppfordringer. Det vil derfor være interessant å følge utviklingen av Danmarks deltakelse i NORDEFECO i tiden fremover. For perioden 2010-2013 kan det imidlertid slås fast at det er en tendens til økning i Danmarks deltakelse i NORDEFECO-aktiviteter, og at dette skyldes en rekke faktorer, herunder regjeringsskiftet i 2011, Danmarks formannskap i NORDEFECO i 2012 og utviklingen av NORDEFECO som samarbeidsstruktur.



# Litteraturliste

- Aberbach, Joel D., Robert D. Putnam, og Bert A. Rockman (1981). *Bureaucrats and Politicians in Western Democracies*. Cambridge, Massachusetts og Londonm England: Harvard University Press.
- Allison, Graham, og Morton H. Halperin (1972). "Bureaucratic Politics. A Paradigm and Some Policy Implications." *World Politics* 24: 40–79.
- Allison, Graham T. (1971). *Essence of Decision. Explaining the Cuban Missile Crisis*. Boston: Little, Brown and Company.
- Allison, Graham, og Philip Zelikow (1999). *Essence of Decision. Explaining the Cuban Missile Crisis. Second edition*. New York: Addison-Wesley Educational Publishers Inc.
- Andersen, Svein S. (2006). "Aktiv informantintervjuing." *Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift* 22: 278–298.
- Andersen, Svein S. (2005). *Case-studier og generalisering. Forskningsstrategi og design*. 4th ed. Bergen: Fagbokforlaget.
- Andersson, Andreas (2007). "The Nordic Peace Support Operations Record, 1991–99." *International Peacekeeping* 14(4): 476–492.
- Archer, Clive (2010). "The Stoltenberg Report and Nordic Security: Big idea, small steps." *Danish Foreign Policy Yearbook*.
- Brauer, Jurgen, og Paul Dunne (2004). *Arms Trade and Economic Development: Theory, Policy and Cases in Arms Trade Offsets*. Routledge.
- Brecher, Michael (1972). *The Foreign Policy System of Israel. Setting, Images, Process*. London: Oxford University Press.
- Britz, Malena (2012). "Ett oväntat uppsving för nordiskt säkerhetspolitisk samarbete." I *Norden mellan stormakter och fredsförbund. Nordiskt säkerhetspolitiskt samarbete i det gamla och nya Europa*, i Fredrik Doeser, Magnus Petersson, og Jacob Westberg (red.). Stockholm: Santérus Academic Press Sweden.
- Bruun-kommisjonen (2003). *De sikkerhedspolitiske vilkår for dansk forsvarspolitik* (2003)
- Bryman, Allan (2004). *Social Research Methods*. Oxford: Oxford University Press.
- Carlsnaes, Walter (2013). "Foreign Policy", i Carlsnaes, Walter, Thomas Risse og Beth A. Simmons (red) *Handbook of International Relations*, London: Sage.
- Christiansson, Magnus (2009). "Far Away, So Close: Comparing Danish and Swedish Defence and Security Policies." *Militært tidsskrift* 138(3): 1–18.

- Christiansson, Magnus, Jacob Westberg, og Patrik Wiklund (2012). *Nordisk säkerhetsutveckling och försvarspolitiska prioriteringar i åtstramningarnas tidearv*. Stockholm: Försvarshögskolan.
- Diesen, Sverre, og Håkan Syrén (2007). *Ömsesidigt förstärkande försvarslösningar: Norsk-svensk studie av möjligheterna till fördjupat samarbete*. Sluttrapport.  
URL: [www.regjeringen.no/upload/fd/dokumenter/svensk-norsk\\_mulighetsstudie\\_1.pfd](http://www.regjeringen.no/upload/fd/dokumenter/svensk-norsk_mulighetsstudie_1.pfd)
- Doeser, Fredrik (2012). "Kalla krigets slut och uterikspoliitsk förändring i Finland och Sverige." I *Norden mellan stormakter och fredsförbund. Nordiskt säkerhetspolitiskt samarbete i det gamla och nya Europa*, Fredrik Doeser, Magnus Petersson, og Jacob Westberg (red.). Stockholm: Santérus Academic Press Sweden, p. 169–199.
- Drezner, Daniel (2000). "Ideas, Bureaucratic Politics, and the Crafting of Foreign Policy." *American Journal of Political Science* 44(4): 733–749.
- European Defence Agency (2014). "European Defence Cooperation." *European Defence Agency*. <http://www.eda.europa.eu/aboutus/whatwedo/pooling-and-sharing> [23.10.2014]
- FD1 (2014). *Intervju med informant FD1*. 27.1.2014.
- FD2a (2014). *Intervju med informant FD2*. 30.1.2014.
- FD3a (2014). *Intervju med informant FD3*. 30.1.2014.
- FD3b (2014). *Intervju med informant FD3*. 23.5.2014.
- FKO1 (2014). *Intervju med informant FKO1*. 13.3.2014.
- FKO2a (2014). *Intervju med informant FKO2*. 13.3.2014.
- FKO2b (2014). *Intervju med informant FKO2*. 18.3.2014.
- FKO3 (2014). *Intervju med informant FKO3*. 18.3.2014.
- FM1 (2014). *Intervju med informant FM1*. 13.4.2014.
- FM2 (2014). *Intervju med informant FM2*. 13.3.2014.
- FM2b (2014). *Personlig korrespondanse med informant FM2*. 2.4.2014.
- FM3 (2014). *Intervju med informant FM3*. 14.3.2014.
- Folketinget (2013a). "Forslag til folketingsbeslutning om dansk bidrag til FN's og OPCW's mission i Syrien." *Folketinget*.  
<<http://www.ft.dk/samling/20131/beslutningsforslag/b29/index.htm>> [lesedato 20.09.2014]

(Folketinget. 2013b). "Forsvarsudvalgets arbejde." *Forsvarsudvalget*.  
<[http://www.ft.dk/folketinget/udvalg\\_delegationer\\_kommissioner/udvalg/forsvarsudvalget/arbejde.aspx](http://www.ft.dk/folketinget/udvalg_delegationer_kommissioner/udvalg/forsvarsudvalget/arbejde.aspx)> [lesedato 18.09.2014]

Folketinget (2012) "Spørgsmål 406: Spm. om, hvilke typer projekter indenfor nordisk forsvarssamarbejde, ministeren ønsker at prioritere, til forsvarsministeren." *Folketinget*.  
<<http://www.ft.dk/samling/20111/almindel/FOU/spm/406/index.htm>> [lesedato 29.08.2014]

Folketinget (2014) , "Spørgsmål 219: Spm. om oversendelse af en oversigt over de 27 konkrete aftaler mellem de nordiske lande, der ifølge ministerens oplysninger på samrådet den 22. april 2014 om nordisk forsvarssamarbejde, er blevet indgået, til forsvarsministeren." *Folketinget*.  
<<http://www.ft.dk/samling/20131/almindel/FOU/spm/219/index.htm>> [lesedato 29.08.2014]

Forsberg, Tuomas (2013). "The rise of Nordic defence cooperation: a return to regionalism?" *International Affairs* 89(5): 1161–1181.

Forsvaret (2014). "Om Forsvarskommandoen." *Forsvaret*.  
<http://forsvaret.dk/FKO/Om%20Forsvaret/Om%20FKO/Pages/default.aspx>. [lesedato 30.10.2014]

Forsvarsdepartementet (2014). "CAPA-overview" Upubliceret. Forsvarsdepartementet.

Forsvarsdepartementet (2002). "Memorandum of understanding concerning Nordic co-ordinated arrangement for military peace support (NORDCAPS)."  
URL: <http://www.regjeringen.no/en/dep/fd/documents/Handbooks-and-brochures/2002/NORDCAPS---MOU-between-Denmark-Finland-Norway-and-Sweden.html?id=419404>

Forsvarsdepartementet (2013). "Nordisk Forsvarssamarbeid - NORDEFECO." *Nordisk Forsvarssamarbeid - NORDEFECO*  
<<http://www.regjeringen.no/nb/dep/fd/tema/forsvarspolitik/nordisk-forsvarssamarbeid-nordefeco.html?id=532212>> [lesedato 24.04.2014]

Prop .73 S (2011-2012). *Et forsvar for vår tid*. Forsvarsdepartementet.  
URL: <http://www.regjeringen.no/nb/dep/fd/dok/regpubl/prop/2011-2012/prop-73-s-20112012.html?id=676029>

Forsvarskommissionen (1998). *Fremtidens Forsvar. Beretning fra Forsvarskommissionen af 1997*. København, Danmark: Forsvarsministeriet  
URL: <http://www.fmn.dk/videnom/Documents/Forsvarskommissionen-af-1997-Hovedbind-beretning.pdf>

Forsvarsministeriet (2014a). "Afghanistan - Viden om indsatsen."  
<<http://www.fmn.dk/temaer/afghanistan/IndsatseniAfghanistan/Pages/DendanskeindsatsiAfghanistan.aspx>> [lesedato 26.08.2014]

Forsvarsministeriet (1995). *Aftale om Forsvarets ordning 1995-1999*. Forsvarsministeriet.

URL:[http://www.fmn.dk/SiteCollectionDocuments/FMN/Publikationer/%C3%98vrige/Forlig\\_1995-1999.pdf](http://www.fmn.dk/SiteCollectionDocuments/FMN/Publikationer/%C3%98vrige/Forlig_1995-1999.pdf)

Forsvarsministeriet (2004). *Aftale om Forsvarets ordning 2005-2009*. Forsvarsministeriet.  
URL: [http://www.fmn.dk/videnom/Documents/forlig04\\_forligstekst.pdf](http://www.fmn.dk/videnom/Documents/forlig04_forligstekst.pdf)

Forsvarsministeriet (2012). *Aftale på Forsvarsområdet 2013-2017*. Forsvarsministeriet.  
URL: [http://www.fmn.dk/videnom/Documents/Aftale\\_paa\\_forsvarsomraadet\\_2013-2017a.pdf](http://www.fmn.dk/videnom/Documents/Aftale_paa_forsvarsomraadet_2013-2017a.pdf).

Forsvarsministeriet (2013a). *Aftale på Forsvarsområdet 2013-2017*. Forsvarsministeriet.  
URL: [http://www.fmn.dk/videnom/Documents/Aftale\\_paa\\_forsvarsomraadet\\_2013-2017a.pdf](http://www.fmn.dk/videnom/Documents/Aftale_paa_forsvarsomraadet_2013-2017a.pdf)

Forsvarsministeriet (2014b). "Beredskap til Forsvarsministeren ved redegørelsesdebat vedrørende nordisk samarbejde i Folketinget den 24.oktober 2013." Upubliceret: Forsvarsministeriet, København

Forsvarsministeriet (2009). *28 Forsvarsforlig 2010-2014*. København, Danmark: Forsvarsministeriet.  
URL: <http://www.fmn.dk/videnom/Documents/Forligstekst%20inkl%20bilag.pdf>.

Forsvarsministeriet (2013b). "Forsvarsministere gennem tiderne." *Forsvarsministeriet*.  
<<http://www.fmn.dk/forsvarsministeren/Forsvarsministregennemtiderne/Pages/Forsvarsministregennemtiderne.aspx>> [lesedato 28.08.2014]

Forsvarsministeriet (2014c). "Ministerområdets organisation." *Forsvarsministeriet*.  
<<http://www.fmn.dk/omos/organisation/ministeromraadetsorganisation/Pages/ministeromraadetsorganisation.aspx>> [lesedato 30.10.2014]

Forsvarsministeriet (2014d). "Organiseringen af ledelsen af forsvaret og tillæg til aftale på forsvarsområdet 2013-2017."  
<<http://www.fmn.dk/nyheder/Documents/Organiseringen-af-ledelsen-af-forsvaret-og-tillaeg-til-aftale-paa-forsvarsomraadet-2013-2017.pdf>> [lesedato 10.4.2014]

Forsvarsministeriet (2014e). "Tidligere forsvarsforlig."  
<<http://www.fmn.dk/videnom/Pages/Tidligereforsvarsforlig.aspx>> [lesedato 20.6.2014]

FU1 (2014). *Intervju med informant FU1*. 18.3.2014.

FU2 (2014). *Intervju med informant FU2*. 14.3.2014.

FU3 (2014). *Intervju med informant FU3*. 21.3.2014.

George, Alexander L., og Andrew Bennett (2005). *Case Studies and Theory Development in the social sciences*. Cambridge, Massachusetts og London England: MIT Press.

Gerring, John (2007). *Case Study Research: Principles and Practices*. New York, NY 10013-2473, USA: Cambridge University Press.

- Haarder, Bertel (2014). *Intervju med informanten*. 19.3.2014.
- Hækkerup, Hans (2002). *På Skansen: dansk forsvarspolitik fra Murens fald til Kosovo*. København: Lindhardt og Ringhof.
- Hækkerup, Nick, Stefan Wallin, Espen Barth Eide, og Karin Enström (2012). "Nordic Defence Cooperation." *Forsvarsministeriet*.  
<http://www.fmn.dk/eng/news/Pages/NordicDefenceCooperation-IsSmartDefence.aspx> [lesedato 23.10.2014]
- Hagelin, Björn (2006). "Hardware Politics, 'hard politics' or 'where, poliitics'? Nordic Defence Equipment Cooperation in the EU Context," s. 167-184 i Bailes, AJK, G. Herolf og B.Sundelius (red.). *The Nordic Countries and the European Security and Defence Policy*, Stockholm International Peace Research institute: Oxford University Press
- Häkämies, Jyri, Anne-Grete Strøm-Erichsen, Sten Tolgfors, Søren Gade, m.fl. (2008). *MoU Nordic Supportive Defence Structures (NORDSUP)*. Bornholm.  
 URL: [http://www.regjeringen.no/upload/FD/Temadokumenter/MoU\\_Nordic-Support-Defence-Structures\\_netutgave.pdf](http://www.regjeringen.no/upload/FD/Temadokumenter/MoU_Nordic-Support-Defence-Structures_netutgave.pdf)
- Hermann, Charles F. (1990). "Changing Course: When Governments Choose to Redirect Foreign Policy." *International Studies Quarterly* 34(1): 3–21.
- Heurlin, Bertel (2006). "Denationalisation of the Danish Armed Forces and Militarisation of Danish Foreign Policy" i Haaland, Janne Matlary og Øyvind Østerud (red). *Denationalisation of Defence: Convergence and Diversity*. Hampshire: Ashgate Publishing Limited.
- Hilde, Paal Sigurd (2014). "Et smartere NATO." *Norges Forsvar* (4): 34–39.
- Hill, Christopher (2003). *The Changing Politics of Foreign Policy*. Houndsmills, Basingstoke, Hampshire: Palgrave McMillan.
- Hudson, Valerie M. (2007). *Foreign Policy Analysis. Classic and Contemporary Theory*. Plymouth, Storbritannia.
- Jakobsen, Peter Viggo (2006). *Nordic Approach to Peace Operations. A new Model in the Making?*. New York, USA: Routledge.
- Jakobsen, Peter Viggo (2007). "Still Punching Above Their Weight? Nordic Cooperation in Peace Operations after the Cold War." *International Peacekeeping* 14(4): 458–475.
- Jakobsen, Peter Viggo (1998). "The Danish approach to UN peace operations after the Cold War: A new model in the making?" *International Peacekeeping* 5(3): 106–123.
- Jokela, Juha, og Tuomas Iso-Markku (2013). "Nordic Defence cooperation: Background, current trends and future prospects?"  
<http://www.frstrategie.org/barreFRS/publications/notes/2013/201321.pdf> (Accessed September 5, 2013).

- Kullin, Ulf. 2009. "Försvarssamarbete så in i Norden: Drivkrafter bakom det nordiska försvarssamarbetet 2005-2009." Oslo:Forsvarets Høgskole.
- Lillelund Bech, Gitte (2014). *Intervju med informanten*. 14.3.2014.
- Mouritzen, Hans (1995). "The Nordic Model as a Foreign Policy Instrument: Its rise and fall." *Journal of Peace Research* 32(1): 9–23.
- Nato (2014a). "Smart Defence." *North Atlantic Treaty Organization*.  
<[http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics\\_84268.htm](http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_84268.htm)> [lesedato 11.08.2014]
- Nato (1991). "The Alliance's New Strategic Concept." *NATO*  
<[http://www.nato.int/cps/en/natohq/official\\_texts\\_23847.htm](http://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_23847.htm)> [lesedato 24.10.2014]
- Nato (2014b). "Wales Summit Declaration issued by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Wales." *NATO*  
<[http://www.nato.int/cps/en/natohq/official\\_texts\\_112964.htm](http://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_112964.htm)> [lesedato 20.10.2014]
- Nordefco (2010). *Annual Report 2010*. Nordic Defence Cooperation  
URL: [http://www.nordefco.org/Files/nordefco-ar-2010-v1\\_05-l-res.pdf](http://www.nordefco.org/Files/nordefco-ar-2010-v1_05-l-res.pdf)
- Nordefco (2011a). *Annual Report 2011* Nordic Defence Cooperation  
URL: [http://www.nordefco.org/Files/nordefco\\_ar\\_10-res.pdf](http://www.nordefco.org/Files/nordefco_ar_10-res.pdf).
- Nordefco (2011b). *The NORDEFECO CHOD Guide*. Nordic Defence Cooperation.  
<[http://www.nordefco.org/Files/111202\\_chod-guidance-v-2\\_final.pdf](http://www.nordefco.org/Files/111202_chod-guidance-v-2_final.pdf)> [lesedato 23.08.2014]
- Nordefco (2012a). *Annual Report 2012*. Nordic Defence Cooperation. URL:  
<http://www.nordefco.org/files/Design/NORDEFECO%20Annual%20Report%202012.pdf>
- Nordefco (2012b.) "Training for Peace." *Nordic Defence Cooperation*.  
<<http://nordefco.imaker.no/latest-updates/training-f/>> [lesedato 26.08.2014]
- Nordefco (2013a). "NORDEFECO ADI-conference 2013." *NORDEFECO Nordic Defence Cooperation*.  
<<http://www.nordefco.org/NORDEFECO-ADL-Conference-20132>> [lesedato 23.08.2014]
- Nordefco (2013b). *NORDEFECO Annual Report 2013*. Nordic Defence Cooperation.  
URL: [http://www.nordefco.org/files/121219\\_NORDEF%20MCC%20AP2013\\_Final.pdf](http://www.nordefco.org/files/121219_NORDEF%20MCC%20AP2013_Final.pdf)
- Nordefco (2013c). *The NORDEF MCC Action Plan 2014-17*. Nordic Defence Cooperation  
URL: [http://www.nordefco.org/files/131111%20AP14\\_17\\_FINAL.pdf](http://www.nordefco.org/files/131111%20AP14_17_FINAL.pdf)
- Nordefco (2014a). "NORDEFECO." *Joint Nordic special forces medical training has begun in Sweden*. <http://www.nordefco.org/Joint-Nordic-special-forces-medical-training-has-begun-in-Sweden2>.

- Nordefco (2014b). "The basics about NORDEFECO." *NORDECO Nordic Defence Cooperation*.  
<<http://www.nordefco.org/The-basics-about-NORDEFECO>> [lesedato 25.10.2014]
- Nordisk Ministerråd (2012). "Hållbar utveckling i Arktis. Nordiska ministerrådets arktiska samarbetsprogram 2012-2014." *Nordisk Ministerråd*  
<<http://norden.diva-portal.org/smash/record.jsf?pid=diva2%3A701888&dswid=3038>>  
[lesedato 29.10.2014]
- Petersson, Magnus, og Håkon Lunde Saxi (2013). "Shifted Roles: Explaining Danish and Norwegian Alliance Strategy 1949–2009." *Journal of Strategic Studies* 36(6): 761–788.
- Regeringen (2011). *Et Danmark, der står sammen. Regeringsgrundlag, oktober 2011*  
URL:[http://www.stm.dk/publikationer/Et\\_Danmark\\_der\\_staar\\_sammen\\_11/Regeringsgrundlag\\_okt\\_2011.pdf](http://www.stm.dk/publikationer/Et_Danmark_der_staar_sammen_11/Regeringsgrundlag_okt_2011.pdf).
- Regeringskanselliet (2014). "Arktis: Sveriges nationella strategi." *Regeringskanselliet*.  
<<http://www.regeringen.se/sb/d/14762/a/167993>> [lesedato 29.10.2014]
- Ringsmose, Jens (2013). "Mandagsanalyse: Hallo, Norden kalder Danmark!" *Politiken* 16.12.2013
- Robson, Colin (2011). *Real World Research*. Chichester: John Wiley & Sons.
- Saxi, Haakon Lunde (2010). *Norwegian and Danish Defence Policy: A Comparative Study of the Post-Cold era*. Oslo: Norwegian Institute for Defence Studies
- Saxi, Håkon Lunde (2011). "Nordic defence cooperation after the Cold War." *Oslo Files on Defence and Security* (01). Oslo: Institutt for Forsvarsstudier.
- Saxi, Håkon Lunde (2013). "Nordic Defence Cooperation (NORDEFECO): Balancing Efficiency and Sovereignty, NATO and Nonalignment" s.68-72 i The Finnish Committee for European Security (red.) *Perspectives on European Security. Steute Yearbook 2013*" Helsinki: The Finnish Committee for European Security
- Skog, Ole-Jørgen (2009). *Å forklare sosiale fenomener. En regresjonsbasert tilnærming*. 1. ed. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Sørensen, Henning (2000). "Denmark: from option to obligation." In *The Postmodern Military. Armed Forces After the Cold War*, eds. Charles C. Moskos, John Allen Williams, and David R. Segal. Oxford: Oxford University Press.
- Statsministeriet (2007). *Mulighedernes Samfund. Regeringsgrundlag VK Regeringen III*. Statsministeriet  
URL: [http://stm.dk/publikationer/Regeringsgrundlag2007/regeringsgrundlag\\_07.pdf](http://stm.dk/publikationer/Regeringsgrundlag2007/regeringsgrundlag_07.pdf)
- Statsministeriet (2014). "Statsministeriet." *Regeringen*.  
<[http://www.stm.dk/p\\_13510.html](http://www.stm.dk/p_13510.html)> [lesedato 04.09.2014]



Tansey, Oisín. 2007. "Process Tracing and Elite Interviewing: A Case for Non-Probability Sampling." *Political Science and Politics* 40(4): 765–772.

Tiilikainen, Teja, og Kaisa Korhonen (2011). *Norden - Making a Difference? Possibilities for enhanced Nordic Cooperation in International Affairs. The Norden 2020 Project*. The Finnish Institute of International Affairs.

Udenrigsministeriet (2010). *Kurs mod 2020 - Dansk udenrigspolitik i nyt farvand*. København.

URL: <http://www.ft.dk/samling/20101/almudel/uru/bilag/41/921662.pdf>.

Udenrigsministeriet (2014a). "Minister for nordisk samarbejde Carsten Hansen." *Udenrigsministeriet*.

URL: <http://um.dk/da/om-os/ministrene/nordisksamarbejde/>.

Udenrigsministeriet (2014b). "Udenrigsministerens deltagelse i nordisk udenrigs og forsvarsministtermøde."

<<http://www.ft.dk/samling/20131/almudel/nor/bilag/3/1345364.pdf>> [lest 29.08.2014]

Utenriksdepartementet (2011). "Meld. St. 7 (2011–2012). Nordområdene. Visjon og virkemidler"

URL: <http://www.regjeringen.no/nb/dep/ud/dok/regpubl/stmeld/2011-2012/meld-st-7-20112012.html?id=663433>

Utenriksdepartementet (2009). "Stoltenbergrapporten." *Utenriksdepartementet*.

URL: [http://www.regjeringen.no/nb/dep/ud/tema/europapolitikk/nordisk\\_regjeringssamarbeid/rapport\\_stoltenberg.html?id=626054](http://www.regjeringen.no/nb/dep/ud/tema/europapolitikk/nordisk_regjeringssamarbeid/rapport_stoltenberg.html?id=626054)

Vedby Rasmussen, Mikkel (2005). "Camp Eden: The 2004 Defence Agreement, Military Power and Danish Values." *Danish Foreign Policy Yearbook*: 41–46.

Vedby Rasmussen, Mikkel (2014). *Intervju med informanten*. 13.3.2014.

Wammen, Nicolai. (2013a). "Forsvarsministerens indlæg under redegjørelsesdebati Folketinget vedr. Nordisk Forsvarssamarbejde - 24.oktober 2013". *Folketinget* Christiansborg, København: Folketinget.

<<http://www.ft.dk/samling/20131/redegoerelse/r5/beh1/forhandling.htm?startItem=34&noThread=1&singleItem=1#nav>> [lesedato 28.08.2014]

Wammen, Nicolai (2013b). "Redegørelse 10/10 2013 om nordisk forsvarssamarbejde"

URL: <http://www.ft.dk/samling/20131/redegoerelse/r5/beh1/forhandling.htm?startItem=34&noThread=1&singleItem=1#nav>

Wammen, Nicolai (2014). "Redegørelse 9/10 14 om nordisk forsvarssamarbejde 2014 (Redegørelse R 5)." *Folketinget*.

<<http://www.ft.dk/samling/20141/redegoerelse/r5/1407524.pdf>> [lesedato 15.10.2014]



Westberg, Jacob (2013). "The New Dynamics of Nordic Defence Cooperation." s. 60-68 o  
*Stete Yearbook 2013. Perspectives on European Security*, Helsinki, Finland: The  
Finnish Committee for European Security

Westberg, Jakob (2012). "Den nordiska småstatsidealismens rötter." s. 67-95 i Fredrik  
Doeser, Magnus Petersson, og Jakob Westberg (red). *Norden mellan stormakter och  
fredsförbund. Nordiskt säkerhetspolitiskt samarbete i det gamla och nya Europa*, Stockholm  
International Peace Research institute: Santérus Academic Press Sweden, p. 67–95.

Yin, Robert K (2009). *5 Case Study Research. Designs and Methods. Fourth Edition*. Fjerde  
utgave. SAGE Publications, Inc.

# Vedlegg 1 Intervjuguider

## Intervjuguide til aktører i Forsvarsministeriet og Forsvarskommandoen

### **Formalia:**

Navn:

Dato:

Stilling:

Avdeling:

Ansvar:

### **Samtykke:**

Informasjon innhentet under denne samtalen vil bli behandlet konfidensielt. Ved eventuell bruk av åpne sitater vil det bli tatt kontakt for godkjenning.

Du kan trekke deg fra intervjuet når som helst.

### **Presentasjon:**

Masteroppgave i statsvitenskap ved UiO, stipendiat ved Institutt for Forsvarsstudier (IFS). Oppgaven omhandler Danmarks rolle og engasjement i det nordiske forsvars- og sikkerhetssamarbeidet/NORDEFECO.

Jeg prøver å finne ut i hvilken grad det har vært en endring i Danmarks tilnærming, og hva denne evt. endringen skyldes.

### **Intervju:**

#### Danmarks rolle og engasjement i NORDEFECO

På hvilken måte arbeider du med det nordiske forsvarssamarbeidet?

Hvor lenge har du arbeidet med det?

Hvordan opplever du Danmarks engasjement sammenliknet med de øvrige nordiske landene?

Det synes å være en oppfatning i Norge at Danmark prioriterer det nordiske forsvarssamarbeidet høyere enn tidligere.

- Opplever du at NORDEFECO har fått økt prioritet i Danmark?

### **Konkretisering:**

Hvordan mener du dette kommer til uttrykk?

Her ble respondentene bedt om å svare fritt, før de ble konfrontert med følgende forslag:

Vil du si at initiativer som Cross Border Training South og Tactical Air Transport er et uttrykk for en økt interesse?

Har du andre eksempler på initiativer som viser en slik holdningsendring?

Den nåværende regjeringen sa i begynnelsen av sin periode at de ønsket en satsning på det nordiske forsvarssamarbeidet.

Mener du at denne endringen kan tidfestes? Eller er det en mer gradvis opp-prioritering?

Er for eksempel Cross Boarder Traning South og Tactical Air Transport-initiativet tiltak som ville blitt iverksatt uansett regjeringskoalisjon?

### **Årsaker til endring**

#### Aktørene

Er det noen aktører du opplever at har vært særlige aktive i prosessen rundt at Danmark har økt prioriteringen av det nordiske forsvarssamarbeidet? Nevn gjerne flere.

Politisk ledelse i Ministeriet/departementet? Som følger av en partipolitisk preferanse for økt dansk deltakelse i nordisk forsvarssamarbeid?

Forsvaret selv?

Folketinget gjennom forsvarsforlik og budsjettbevilgninger?

Vil du si det er et top-down eller bottom-up initiativ?

Vil du si at regjeringen/den politiske ledelsen har gitt (klare) føringer for at denne prioriteringen skal følges konkret opp i NORDEFCO-sammenheng?

Hvis ja: Hvordan opplever du at ministeriet/Forsvaret har respondert på dette?

Hvordan opplever du forholdet mellom Forsvaret og Forsvarsministeriets preferanser (og eventuelt Folketinget) i spørsmålet om Danmarks prioritering av NORDEFCO? Er/var synet sammenfallende eller divergerende?

Er det mulig å karakterisere en av aktørene som mest innflytelsesrik i spørsmålet? Eller er avgjørelsen om grad av enighet preget av å være tatt i fellesskap? (Kompromiss?)

Hvis Forsvaret har vært toneangivende: Er det din oppfatning at det politiske ønsket hatt betydning for valget om å gi det nordiske samarbeidet økt prioritet? Har det hatt betydning for graden av deltakelse? (kompromiss mellom de ulike aktørene?)

Eller ville Forsvaret valgt samme strategi uansett?

Mener du det er samsvar mellom den politiske ambisjonen og Danmarks engasjement og deltakelse i NORDEFCO?

Kunne for eksempel den politiske ledelsen ønsket seg at Danmark deltok enda mer? (Er deltakelsen et resultat av et kompromiss mellom politiske aktører og Forsvaret?)

*Hvis ja:* hva begrenser deltakelsen?

toneangivende aktørers preferanser – man må få til et kompromiss mellom preferansene  
økonomi/andre prioriteringer

#### Interesser/motivasjon for ønske om endring

- Hva vil du si at synes å være motivasjonen til den/de toneangivende aktørene? Nevn gjerne flere ting.
- Her ble respondentene først bedt om å svare fritt, før de fikk presentert følgende alternativer (avhengig av hvilke(n) aktør(er) de trakk frem som de mest relevante):
- Politisk preferanse som ledd i en utenriks/forsvarspolitisk linje
- Økonomiske hensyn: behov for å spare penger
- Konkrete behov som best kunne dekkes gjennom samarbeid med ett eller flere nordiske land?
- Vise NATO og USA at man er aktive i et smart defence-initiativ
- Dansk satsning på Arktis
- Tror du man ville valgt det nordiske rammeverket dersom man hadde hatt andre og bedre alternativer med andre land?
- Eller er det et poeng å samarbeide mer innenfor en nordisk ramme?

#### **Intervjuguide – politiske aktører**

##### **Formalia:**

Navn:

Dato:

Stilling/verv:

##### **Samtykke:**

Informasjon innhentet under denne samtalen vil bli behandlet konfidensielt. Ved eventuell bruk av åpne sitater vil det bli tatt kontakt for godkjenning.

Du kan trekke deg fra intervjuet når som helst.

##### **Presentasjon:**

Masteroppgave i statsvitenskap ved UiO, stipendiat ved Institutt for Forsvarsstudier (IFS). Oppgaven omhandler Danmarks rolle og engasjement i det nordiske forsvars- og sikkerhetssamarbeidet/NORDEFCO.

Jeg prøver å finne ut i hvilken grad det har vært en endring i Danmarks tilnærming, og hva denne evt. endringen skyldes.

### **Intervju:**

#### Introduksjonsspørsmål:

Hvor lenge har du vært forsvarsordfører for ditt parti? /Har du vært forsvarsordfører siden sist valg?

Var du involvert i forhandlingene rundt det nåværende Forsvarsfoliget?

Var du en del av «forligskredsen»?

#### Partipolitikk og det nordiske forsvarssamarbeidet

Hvordan vil du beskrive ditt partis syn på det nordiske forsvarssamarbeidet?

Her ble respondenten bedt om å svare fritt, før følgende utdypende spørsmål ble stilt:

Anser dere det nordiske forsvarssamarbeidet som noe Danmark har stort utbytte av?

Et unødvendig tillegg til andre samarbeid, som NATO og samarbeidet med Storbritannia?

Et nødvendig onde som man må forholde seg til fordi det koster stadig mer å opprettholde moderne forsvar? Felles utfordringer og felles løsninger?

Det kulturelle fellesskapet og den felles historien gjør det naturlig for landene å samarbeide, også på forsvarsområdet.

Anser ditt parti det nordiske forsvarssamarbeidet som et materielt/praktisk eller sikkerhetspolitisk samarbeid?

Hvordan vil du si at de andre politiske partiene forholder seg til det nordiske forsvarssamarbeidet?

Hvordan opplever du graden av ulikhet mellom partienes syn på det nordiske forsvarssamarbeidet?

Opplever du at det er eller har vært en forestilling om at det er en motstrid mellom NATO-bindingen og det nordiske forsvarssamarbeidet? Hvis ja: på hvilken måte?

#### Denne regjeringens prioritering:

Hvordan opplever du den nåværende regjeringens satsning på det nordiske forsvarssamarbeidet?

Har du konkrete eksempler for hvorfor dette er din oppfatning?

Har du noen oppfatning av hvorvidt den politiske ambisjonen omsettes i praksis?

Hvordan vil du si det er sammenliknet med din regjerings satsning på samarbeidet?

I hvilken grad opplever du at Danmark har økt sitt engasjement i det nordiske samarbeidet?

Opplever du denne økningen som gradvis, eller knyttet til et spesielt tidspunkt?

Regjeringsskiftet?

### **Årsaker til endring**

#### Aktørene

Er det noen aktører du opplever at har vært særlige aktive i prosessen rundt at Danmark har økt prioriteringen av det nordiske forsvarssamarbeidet? Nevn gjerne flere.

Politisk ledelse i Ministeriet/departementet? Som følger av en partipolitisk preferanse for økt dansk deltakelse i nordisk forsvarssamarbeid?

Forsvaret selv?

Folketinget gjennom forsvarsforlik og budsjettbevilgninger?

Vil du si det er et top-down eller bottom-up initiativ?

Vil du si at regjeringen/den politiske ledelsen har gitt (klare) føringer for at denne prioriteringen skal følges konkret opp i NORDEFCO-sammenheng?

Hvis ja: Hvordan opplever du at ministeriet/Forsvaret har respondert på dette?

Hvordan opplever du forholdet mellom Forsvaret og Forsvarsministeriets preferanser (og eventuelt Folketinget) i spørsmålet om Danmarks prioritering av NORDEFCO? Er/var synet sammenfallende eller divergerende?

Er det mulig å karakterisere en av aktørene som mest innflytelsesrik i spørsmålet? Eller er avgjørelsen om grad av enighet preget av å være tatt i fellesskap? (Kompromiss?)

Hvis Forsvaret har vært toneangivende: Er det din oppfatning at det politiske ønsket hatt betydning for valget om å gi det nordiske samarbeidet økt prioritet? Har det hatt betydning for graden av deltakelse? (kompromiss mellom de ulike aktørene?)

Eller ville Forsvaret valgt samme strategi uansett?

Mener du det er samsvar mellom den politiske ambisjonen og Danmarks engasjement og deltakelse i NORDEFCO?

Kunne for eksempel den politiske ledelsen ønsket seg at Danmark deltok enda mer? (Er deltakelsen et resultat av et kompromiss mellom politiske aktører og Forsvaret?)

*Hvis ja:* hva begrenser deltakelsen?

toneangivende aktørers preferanser – man må få til et kompromiss mellom preferansene  
økonomi/andre prioriteringer

Interesser/motivasjon for ønske om endring

- Hva vil du si at synes å være motivasjonen til den/de toneangivende aktørene? Nevn gjerne flere ting.
- Her ble respondentene først bedt om å svare fritt, før de fikk presentert følgende alternativer (avhengig av hvilke(n) aktør(er) de trakk frem som de mest relevante):
- Politisk preferanse som ledd i en utenriks/forsvarspolitisk linje
- Økonomiske hensyn: behov for å spare penger
- Konkrete behov som best kunne dekkes gjennom samarbeid med ett eller flere nordiske land?
- Vise NATO og USA at man er aktive i et smart defence-initiativ
- Dansk satsning på Arktis
- Tror du man ville valgt det nordiske rammeverket dersom man hadde hatt andre og bedre alternativer med andre land?
- Eller er det et poeng å samarbeide mer innenfor en nordisk ramme?